



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회복지학박사학위논문

복지제도의 확대와 세대갈등

- 2010년대 보육 보편화와 기초연금 도입에 따른 세대별
복지인식 변화 분석을 중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 대학원

사회복지학과

은 석

복지제도의 확대와 세대갈등

- 2010년대 보육 보편화와 기초연금 도입에 따른 세대별
복지인식 변화 분석을 중심으로 -

지도교수 홍백의

이 논문을 사회복지학박사 학위논문으로 제출함

2019년 5 월

서울대학교 대학원

사회복지학과

은 석

은 석의 박사 학위논문을 인준함

2019년 6 월

위 원 장

김수영

(인)

부 위 원 장

백승호

(인)

위

원

이상록

(인)

위

원

최유성

(인)

위

원

홍백의

(인)

국문초록

복지제도의 확대와 세대갈등

- 2010년대 보육 보편화와 기초연금 도입에 따른 세대별 복지인식
변화 분석을 중심으로 -

서울대학교 대학원
사회복지학과
은 석

본 연구의 목적은 복지제도의 발달이 한 사회 내에서 세대 간 갈등을 격화시키는지, 아니면 세대 간 갈등을 완화시키는지 확인해보는 것이다. 저출산-고령화 사회의 도래로 인하여 복지국가의 지속가능성에 대한 문제제기가 시작된 이래, 연금제도 등 노후소득보장제도에 대한 과도한 지출로 인하여 세대 간 갈등이 촉발될 수 있다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 본 연구는 이러한 지적이 타당한 것 인지를 노후소득보장제도와 보육제도에 있어서 급격한 확대가 이루어진 2010년대 한국의 정책변화들을 전후로 각 영역에 대한 여러 세대(generation)의 인식이 어떻게 변화하였는지를 살핌으로써 복지제도의 변화와 세대 간 갈등의 양상에 대하여 분석하였다.

복지제도의 발달 또는 성숙에 따라 세대 간 갈등이 촉발된다는 주장은 80년대 초반부터 여러 사회과학 연구자들에 의해 제기되었던 주장이다. 연구자들은 그 핵심적 논거로 평균 수명의 연장으로 인한 연금과 의료비 지출 증가, 세대 간 기여와 급여의 불균형, 중·고령자 집단이 자신들의 이해관계를 선거정치의 과정에 투영하여 이익을 극대화한다는 ‘제론토크라시(gerontocracy)’ 도래를 꼽았다. 연금이나 보육같은 복지제도에 대한 수급권은 각 개인의 생애주기에 의해 결정되는데, 예산

제약 상황에서 각 세대는 '자기이익'과 밀접하게 관련되는 복지제도의 확대를 선호 하기에 두 제도는 일종의 상쇄(tradeoff) 관계를 보이게 된다. 이러한 상황에서 각 개인이 자기이해에 입각한 복지제도만을 선호하게 된다면, 세대 간 갈등은 격화될 수 있다.

하지만 모든 연구자들이 비관적 전망을 보였던 것은 아니다. '갈등완화론'의 견해에 따르면 복지제도의 확대는 세대 간 갈등을 감소시킬 수 있다. 이는 사회적 세대 관계와 가족 내 세대관계가 상호작용하기 때문이다. 노후소득보장제도가 확대되면 청장년 세대의 노부모 부양 부담이 줄어들어 세대 간 관계가 개선될 수 있다. 더욱이, 모든 청장년 세대는 언젠가 노인이 되고, 대부분의 노인은 자녀 및 손자녀와 가족 내에서 관계를 형성하고 있기에 자신의 생애주기 위치에 혜택을 주는 복지제도만을 선호할 이유는 없다.

이렇게 상충하는 두 관점을 실증적으로 확인해보기 위해서 본 연구는 세 가지 연구문제를 도입하였다. 첫 번째 연구문제를 통해 복지제도의 확대가 특정 복지제도에 대해 자기이해를 지닌다고 간주되는 각 세대의 복지인식이 어떻게 변화되었는지 확인하였다. 두 번째 연구문제를 통해 공공부조와 같은 세대별 이해관계가 적다고 간주되는 복지제도가 각 세대의 인식을 어떻게 변화시키는지 확인하였다. 세 번째 연구문제를 통해 동일 세대에 속한 사람들 가운데 가구 내에 타 세대에 속하는 구성원이 있는 경우에, 그들의 이익까지를 고려하여 선호를 형성한다는 '확장된 자기이해(extended self-interest)', 즉, 손자녀가 있는 노인과 그렇지 않은 노인, 그리고 가구 내에 노인이 있는 프라임 세대 구성원과 그렇지 않은 프라임 세대 구성원의 인식과 정책변화에 따른 영향에 차이가 있는지를 검토하였다.

각 연구문제에 대한 분석결과는 다음과 같다. 우선, 첫 번째 연구문제에 대해서 확인한 결과 기초연금제도 도입 이후 '노후소득보장' 영역에서는 세대 간 갈등의 가능성이 감소하였다. 2013년의 데이터에서는 노인 세대의 기저선호, 그리고 프라임 세대의 기저비선호가 관측되었다. 하지만 2014년 기초연금제로의 전환이 이루어진 이후 나타난 정책효과로 인해 노인 세대의 선호는 감소하였고, 프라임 세대의 비선호 역시 감소되었다. 즉, 노후소득보장 영역에서의 정부 역할에 대한 두 세대 간의 인식 차이가 상당부분 좁혀졌다. 이는 기초연금제도 도입 이후 세대 간

갈등 가능성이 낮아진 것으로 볼 수 있다.

보육영역에서는 2011년 하위 70%로의 확대와 2013년 보편보육 도입의 효과가 다르게 나타났다. 우선, 2010년과 2013년을 비교분석하여 측정한 70% 확대는 보육지원에 대한 노인세대의 기저비선호를 상당히 완화시켰으며, 프라임 세대와 타 세대 간의 인식차이 역시 좁혀졌다. 즉, 2011년 70% 보육정책은 세대 간 갈등의 가능성을 낮춘 것으로 볼 수 있다. 하지만 2013년과 2016년을 비교하여 분석한 보육정책 보편화가 끼친 영향은 좀 달랐다. 2013년에 보육지원에 대해 특별한 선호나 비선호를 보이지 않은 노인 세대는 정책이 시행된 이후 보육지원 영역에 대한 비선호를 표출하였으며, 특히 여성 노인의 비선호가 더 크게 발현되었다.

두 번째 연구문제에 대한 분석결과는 다음과 같다. 선행연구에서 세대 간 이해관계의 차이가 크지 않은 것으로 간주되었던 빈곤층 지원에 대한 정부 역할 인식에서의 경우, 2013년까지는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았으나, 2013년 이후 노인 세대에 있어 정책효과로써의 부적 영향이 나타났다. 이는 보육정책의 보편화와 기초연금의 도입이 '빈곤층 지원'에 대한 세대 간 인식 격차에 영향을 미쳤기 때문으로 추정된다. 특정 제도에 대한 인식은 타 제도와의 관련성 하에서 형성되기에, 2014년 이후 빈곤층 지원에 대한 세대 간 인식 차이가 발생하였다는 것은 복지제도 내에서 세대 간 '자격이 있는 빈자'의 이미지가 다르기 때문에 발생한 문제로 보인다. 노인 세대의 정책효과로써의 부적 영향이 나타난 것은 경우 기초연금 확대를 통해서 하위 70% 노인 집단에 대한 급여수준이 높아졌기에 그와 별도의 빈곤층 지원 정책을 확대할 필요는 없다고 생각하고 있는 것으로 보인다.

세 번째 연구문제에 대한 분석결과는 다음과 같다. 우리 사회구성원들은 정책에 대한 선호를 형성함에 있어 가구 내에 타 세대 구성원의 이해관계를 함께 고려하고 있는 것으로 나타났다. 가구 내에 노인이 있는 프라임 세대 구성원의 경우 그렇지 않은 동일 세대 구성원보다 노인 세대의 이해관계가 주로 결부되어 있는 노후소득보장 영역에 대한 정부의 적극적 역할을 선호하는 것으로 나타났다. 또한 가구 내에 아동이 있는 노인의 경우 그렇지 않은 노인 세대 구성원보다 양육 및 보육 영역에 대한 정부의 적극적 역할을 선호하는 것으로 나타났다. 다만, '확장된

자기이해' 요인의 경우, 각 해당 집단의 기저선호는 나타났지만, 정책의 변화에 의해서 그 선호가 민감하게 영향을 받지 않는 것으로 보인다. 이는 한 가구 내에 살되 자신과 생애주기적 세대가 다른 가족 구성원의 입장과 이익은 기본적으로 염두에 두고 있지만, 정책 변화에 대해서 자신의 이해만큼 민감하게 반응하지 않는 것임을 시사한다. 그렇다 해도, 타 세대의 이익을 '변수'가 아닌 '상수'로 고려하는 집단이 한 세대 내에 있다는 것은 그만큼 세대 간 충돌이 격화되는 것을 방지하는 완충지대가 존재한다는 것을 의미한다.

본 연구는 기존 연구들이 복지제도와 세대갈등을 일방향적인 관계로 상정했던 것과 달리, 복지제도의 포괄수준이나 자격기준에 따라 세대 간 갈등은 완화될 수도, 격화될 수도 있다는 점을 실증하였다는 점에서 이론적 의의가 있다. 또한, 한국에서 기초연금제도의 도입이 세대 간 갈등 가능성을 낮추었다는 점, 그리고 각 세대가 자신만의 이익을 고려하는 것이 아니라 다른 세대의 이익도 함께 고려하고 있다는 점을 확인하였다는 이론적 의의가 있다.

이러한 연구결과를 바탕으로 본 연구는 한국 사회에서 세대 갈등이 고조되는 것을 막기 위해서 최우선적으로 노인 세대의 빈곤과 소외를 개선해야 한다는 점, 보편적인 수급권을 제공하는 복지제도의 도입에 신중해야 한다는 점, '확장된 자기이해'를 활용하여 세대 내 균열지점을 찾아 정치적으로 적극 활용해야 한다는 점을 제안하였다.

주요어: 세대갈등, 세대전쟁, 노인편향, 자기이해, 신정치, 확장된자기이해, 기초연금, 보육

학번: 2011-30066

목 차

국문초록 i

제 1 장. 서론 1

제 2 장 이론적 배경 6

제 1 절. 복지국가와 사회갈등 6

1. 복지국가의 ‘舊 정치’와 ‘新 정치’ 7

2. 한국인의 복지인식과 자기이해요인으로써의 ‘세대’ 11

제 2 절. 복지제도와 세대갈등 13

1. 세대 갈등 강화론: 복지국가가 세대 갈등을 촉발하는가? 13

2. 세대 갈등 완화론: 복지국가는 세대 갈등을 완화하는가? 16

3. 실증연구를 통한 비판적 검토 24

제 3 절. ‘세대’와 ‘세대 갈등’의 규정 34

1. 세대의 개념 34

2. 세대 갈등의 규정: 세대 간 인식 차이를 중심으로 38

제 4 절. 복지인식을 통한 세대 갈등의 측정 41

제 3 장. 연구모형 및 연구문제 44

제 1 절. 연구모형 44

제 2 절. 연구문제 및 연구가설 46

제 4 장. 연구방법 51

제 1 절. 분석자료 51

제 2 절. 변수정의 및 측정 52

1. 복지인식의 측정 52

2. 통제변수 54

제 3 절. 분석방법	57
1. 이중차분법	57
2. 이중차분법 적용의 전제조건	58
3. 이중차분법의 적용	61
 제 5 장. 분석결과	 67
제 1 절. 기술통계	67
1. 응답자의 인구사회학적 특성	67
2. 세대별 복지인식의 변화	69
3. ‘확장된 자기이해’에 따른 세대 내 복지인식의 변화	71
제 2 절. 각 세대는 자기 이익만을 고려하는가?: 세대별 복지인식 비교	73
1. 노인세대와 비노인세대의 인식 비교	73
2. 프라임 세대와 비프라임 세대의 인식 비교	82
제 3 절. ‘빈곤층 지원’에 대한 세대별 인식의 변화	91
제 4 절. ‘확장된 자기이해’에 따른 세대내 복지인식 차이 분석	96
 제 6 장. 결 론	 103
제 1 절. 연구결과 요약	104
제 2 절. 연구의 이론적 함의	107
제 3 절. 연구의 정책적 함의와 제언	111
제 4 절. 연구의 한계	116
 참고문헌	 118
 Abstract	 139

표 차례

[표 1] 연령대별 경제활동참가율 및 고용률(2019년 1월, 통계청)	38
[표 2] 종속변수: 복지인식 측정문항(복지패널 복지인식부가조사)	54
[표 3] 통제변수의 종류와 변수정의, 출처	56
[표 4] 처치집단과 통제집단의 구분	61
[표 5] ‘노후소득보장’ 또는 ‘아동가족지원’에 대한 세대별 인식	62
[표 6] 분석 대상의 인구사회학적 특성	68
[표 7] 세대별 복지인식: 2013년과 2016년의 평균, 사례 수, 표준편차	70
[표 8] 프라임 세대의 ‘확장된 자기이해’에 따른 영역별 비교	71
[표 9] 노인 세대의 ‘확장된 자기이해’에 따른 영역별 비교	72
[표 10] 2007-2016 ‘노후소득보장’에 대한 노인세대와 비노인세대 인식 비교	74
[표 11] 2007-2016 ‘아동가구지원’에 대한 노인세대와 비노인세대 인식 비교	74
[표 12] 이중차분분석 결과: 노인세대의 노후소득보장 인식	76
[표 13] 이중차분분석 결과: 노인세대의 ‘아동이 있는 가족지원’ 인식	79
[표 14] 2007-2016 ‘아동가구지원’에 대한 프라임세대와 비프라임세대 인식 비교	83
[표 15] 2007-2016 ‘아동가구지원’에 대한 프라임세대와 비프라임세대(장년+노인) 인식 비교	83
[표 16] 2007-2016 ‘노후소득보장’에 대한 프라임 세대와 비프라임 세대 인식 비교	85
[표 17] 이중차분분석 결과: 프라임 세대의 ‘아동이 있는 가족 지원’ 인식	85
[표 18] 이중차분분석 결과: 프라임 세대의 노후소득보장 인식	89
[표 19] 생애주기별 일반수급자 수급자 비율 및 해당 연령대 인구대비	92
[표 20] 2007-2016 ‘빈곤층 생활지원’에 대한 청년세대와 노인세대 인식 비교	93
[표 21] 이중차분분석 결과: ‘빈곤층 지원’에 대한 청년세대와 노인세대의 인식	94
[표 22] 세계가치관조사(WVS): “당신의 삶에 일이 얼마나 중요합니까?”	95
[표 23] 2007-2016 ‘아동가구 지원’에 대한 가구내 아동 있는 노인세대와 아동 없는 노인세대의 비교	97

- [표 24] 2007-2016 ‘노후소득보장’에 대한 가구내 노인 있는 프라임 세대와 노인 없는 프라임 세대의 인식 비교 98
- [표 25] 이중차분분석 결과: ‘확장된 자기이해’를 지닌 노인세대의 ‘아동가구 지원’ 인식 99
- [표 26] 이중차분분석 결과: ‘확장된 자기이해’를 지닌 프라임 세대의 ‘노후소득보장’ 인식 101

그림 차례

- [그림 1] 개인의 연령대와 사회경제적 지위에 따른 재분배 정책 관심수준 14
- [그림 2] 복지국가를 통한 가족 내 세대와 사회적 세대의 상호작용 22
- [그림 3] OECD 주요국의 노인지출과 가족지출, 가족 대비 노인지출의 배율 27
- [그림 4] 이중차분법의 개념: 공통추세가정 및 실제의 차이 63

제 1 장. 서론

본 연구는 복지제도의 발달이 한 사회 내에서 세대 갈등을 격화시키는지, 아니면 완화시키는지를 확인하기 위한 연구이다. 2000년대 중반 이후 한국 사회에서 복지제도는 선거 경쟁을 거치면서 수권 정치집단의 이데올로기적 지향에 관계없이 지속적으로 확장되어 왔다. 그 과정에서 주기적으로 ‘국민연금·건강보험 재정위기론’과 ‘수익비 차이에 의한 세대 간 형평성 악화론’ 등이 언론에 의해 제기되었고, 여러 연구자들 역시 저출산 고령화 사회로 이행하게 됨에 따라 소득보장제도와 의료보장제도를 운영하는 비용이 급증하여 세대 간 갈등이 격화될 수 있다는 우려를 드러내 왔다(전영준, 2012; 전병목, 2015; 강우진, 2015).

사실 복지제도의 발달 또는 성숙에 따라 세대 간 갈등이 촉발된다는 주장이 우리나라에서만 제기된 것은 아니다. 이미 80년대 초반부터 여러 사회과학 연구자들에 의해 제기되었던 주장인데, 그 핵심적 논거는 평균 수명 연장으로 인하여 연금과 의료비 등 복지지출이 크게 증가하게 되면 세대 간 기여와 급여의 불균형이 심화된다는 산식이었다(Kotlikoff & Burns, 2004; Mulligan & Martin, 1999). 더욱이 유권자의 절반 이상을 차지하는 중·고령자 집단이 자신들의 이해관계를 선거 정치의 과정에 투영하여 이익을 극대화한다는 ‘제론토크라시(gerontocracy)’가 구현되는 것 아니냐는 지적이 제기되면서 복지제도의 발달 혹은 성숙에 의한 세대 갈등 확산 담론은 지속적으로 확대되어 왔다.

칼 마르크스와 막스 베버 이래 전통적으로 사회과학에서 자본주의 사회의 갈등과 균열은 계급 간의 차이 또는 계층 간의 격차에 기반해 있다고 전제해 왔다. 이러한 기반 위에서 복지국가는 위험 분산 기능과 재분배 기제를 통해 계급간의 차이나 계층 간의 격차를 개입하여 구성원의 대립과 갈등을 조정하는 역할을 해왔다. 하지만 상대적으로 낮은 실업률과 높은 임금 수준을 특징으로 하던 전후 남성 생계부양자 모델을 지지해 온 복지국가의 황금기가 한계에 봉착한 이후, 계급과 계층 외에 여타의 균열지점들도 사회의 전면에 부상하기 시작하였는데, 특히 세대 간의 차이가 사회정책 결정과정의 새로운 단층선으로 최근 부각되었다(Bonoli

and Häusermann, 2009). 전통적인 갈등인 계급과 계층의 격차를 보정하기 위해 확대되어온 복지국가가, 연령에 따라 귀속되는 정책 수혜집단들(연금의 경우 노년층, 보육,교육의 경우 아동·청소년 등) 사이의 형평성을 저해하며 세대 간 격차를 확대시키는 제도로 지목되고 있는 것이다.

일각에서는 복지국가의 소득보장기능, 특히 연금이 세대 간 갈등을 증폭시키는 기제이기에, 이에 대한 축소 또는 재조정이 필요하다고 평가한다(Bonoli, 2000; Williamson & Rhodes, 2011). 세대 간 정의와 형평성에 대해 논의한 경제학적 관점의 연구들은 세대 간 부담과 수혜의 균형을 맞추기 위해서 현금 중심의 복지제도를 축소하는 것, 즉, 정부의 재정지출에 부담을 주는 복지국가의 소득보장기능 약화를 일종의 필수적인 ‘복지개혁’으로 상정해 왔다.

하지만 ‘복지 개혁’ 논의에는 사실 맹점이 하나 있다. OECD 국가 가운데 우리나라는 연금이나 의료비 지출 수준이 높은 편이 아니다. 만일 ‘복지국가로 인하여 세대간 형평성이 저해되어 세대 간 갈등이 격화된다는 복지개혁 명제가 참이라면, 우리보다 먼저 복지국가를 시작하여 연금이나 의료비 지출 수준이 높은 서구 복지국가들은 예외 없이 극심한 세대 갈등을 겪고 있어야 한다. 하지만 손에 꼽히는 몇몇 사건들을 제외하면 정치나 경제 영역에서의 영속적인 세대 갈등은 보고되지 않고 있다. 즉, 이는 고령화 사회로 인해 복지비용 지출이 늘어난 것은 사실이지만, 이것이 항상 세대 간의 대립이나 갈등으로 귀결되는 것은 아니라는 것을 의미한다.

인구학적 변화에 더하여 경제의 성장속도가 더뎠고, 산업구조의 변화로 안정적인 일자리가 감소하고 있는 현 시점에서 한정된 복지 자원을 둘러싼 여러 집단 간의 갈등은 어쩌면 당연한 귀결인지도 모른다. 하지만 갈등을 일으키는 여러 하위 집단의 범주 안에 ‘세대’가 과연 주요한 단층선인지는 확인이 필요한 문제이다. 복지제도의 발달 또는 성숙이 재정적인 부담을 가중할 수 있는 것은 사실이지만, 그것이 세대 간 갈등으로 치환되는지, 아니면 복지제도의 발달 형태에 따라서 세대 간 갈등의 양상이 달라질 수 있는지에 대해서 아직 명확치 않다.

본 연구는 한국 사회에서 복지제도의 발달 혹은 성숙이 세대 간 갈등을 촉발하지 않을 것이라고 예상한다. 과거 권위적 위계에 의해 구성되던 가족 내 관계가

가족 구성원 수의 감소와 문화적 변화로 인해 정서적인 친밀감을 중심으로 재구성되는 상황에서, 여성경제활동증가와 평균수명연장으로 인하여 구성원에 대한 부양 부담의 총량이 증가하면서 소득보장제도와 사회 서비스 등 복지제도 발달의 필요성을 함께 절감하고, 제도 발달로 인한 혜택 역시 공유하게 되기 때문이다. Kohli(2010)에 따르면 잠재적인 갈등요인이 존재한다고 해도 이것을 관리할 수 있는 제도의 발달 수준에 따라서 실제 갈등으로 표출되는 수준에는 차이가 존재한다. 사회적인 의미의 세대 관계와 계보학적 의미의 세대관계는 가족을 중심으로 서로 얹혀 있다. 이는 노후소득보장에 대한 정부의 역할이 적은 사회에서는 결국 그 자녀 세대의 물질적·정서적 부담이 커짐을 의미한다(Ulmanen & Szebehely, 2015). 역으로, 아동보육(ECEC)에 대한 정부의 지출 확대는 조부모 세대의 자녀 세대 및 손자녀 세대와의 관계를 개선시키게 된다(Esping-Andersen, 2009).

Esping-Andersen & Sarasa (2002)는 복지국가로 인하여 세대 간 충돌(generational clash)이 발생한다는 담론들은 과장되어 있음을 지적하면서, 세대 충돌론은 아동에 대한 지원과 노인 지원을 서로 상충하는 제로섬 관계로, 즉, 세대 간의 관계를 경직된(static) 관계로 상정하였기에 발생한 오해라고 주장한다. 아동에 대한 투자가 노인에 대한 높은 지출을 보장해주는 요인이며, 노후소득보장이 청장년 세대의 노부모 부양 부담을 줄여주는 것이기 때문이다.

복지제도를 통해 각 세대가, 특히 노인세대가 자신들만의 이해를 추구하고 그 과정에서 비노인 세대의 부담이 증가하여 세대 간 갈등이 커진다는 갈등 강화론적 시각의 적절성을 따져보기 위해서 본 연구는 기초연금제도의 도입 및 확대, 양육비 및 보육서비스 이용 보편화 등 노후소득보장부문과 아동·영육지원 부문에서의 복지제도 확대가 세대 간 갈등을 축소시킬 것이라 가정하고, 이를 한국복지패널 복지인식부가조사를 통해 실증적으로 검토한다. 이를 위하여 우선적으로 각 세대가 자신이 속한 세대의 이해관계에 의해서만 선호를 형성하는지, 정책확대가 각 세대의 인식차이를 좁히는지, 가족 내 다른 세대 구성원의 복지제도와 이해관계를 의미하는 ‘확장된 자기이해’라는 경로를 통해 세대 간 공감의 이루어질 수 있는지를 검증해 볼 것이다.

복지국가에 대한 국민 일반의 관심이 커진 2000년대 중반 이후, 복지제도는 각

급 선거에서 정당 간 경쟁의 핵심기제가 되었다. 그 결과 노후소득보장 분야와 보육 분야에서 큰 변화가 일어났다. 전자의 경우, 빈약한 공적연금으로 인한 노인빈곤 문제를 완화하기 위해 2008년 1월부터 시행한 기초노령연금제도를 2014년 기초연금제도로 확대 개편하여 급여수준을 높이고 수급 대상도 확대하였다. 보육분야의 경우 저소득층에게만 한정적으로 보육료를 지원하던 것을 2011년에는 하위 70%까지, 2013년부터는 만3~5세 어린이를 대상으로 공통적인 보육·교육과정을 제공하는 누리과정 및 전 계층 대상 보육료·양육수당 지원을 시행하였다. 이러한 급격한 정책 변화는 실제 실험과 유사한 준-실험 또는 자연실험 환경을 제공해 주게 되는데, 이 경우 정책 변화를 전후로 두개 이상 시점인 시점의 측정값을 사용하는 이중차분법을 적용하여 정책의 효과를 추정할 수 있다(우석진, 2018). 본 연구에서는 급격한 정책변화가 일어났던 2013-14년을 전후로 측정된 한국복지패널 복지인식부가조사 8차(2013년) 자료와 11차(2016년)자료를 비교하며, 보육정책의 경우 2013년의 전면적인 보편화가 미친 효과와 대조하기 위해서 2011년 70%로의 확대가 미친 효과를 5차(2010년 조사) 자료와 8차 자료를 활용하여 비교한다. 분석에서는 본 연구가 생애주기에 따라 상정하고 있는 4개의 세대 중 노인세대와 프라임 세대의 인식변화를 중심으로 세대 간 인식차이와 정책변화에 따른 효과, 그리고 동일 세대 내 ‘확장된 자기이해’를 지닌 집단과 그렇지 않은 집단 간의 복지인식 변화와 정책효과를 비교 분석할 것이다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해서 본 연구는 다음과 같은 순서로 기술된다. 우선 2장에서는 본 연구의 이론적 배경이 되는 복지국가와 사회갈등의 관계를 복지국가의 ‘舊 정치와 新 정치’로 나누어 설명한 후, ‘新 정치’ 시대의 자기이해요인 중 하나인 ‘세대’요인이 복지국가와 어떠한 맥락에서 상호작용하는지를 설명한다. 복지국가 또는 복지제도와 세대갈등의 관계를 다룬 선행연구들을 ‘갈등 강화론’적 관점과 ‘갈등 완화론’적 관점으로 나누어 설명한 후, 본 연구에서 사용하는 ‘세대’와 ‘세대 갈등’의 의미, 측정방식 등에 대해서 선행연구들을 통해 이론적으로 고찰한다. 3장에서는 본 연구가 설정하고 있는 세 가지 연구문제와 그것을 구체화 한 연구가설, 연구모형들을 살펴본다. 4장에서는 본 연구에서 사용되는 분석 자료인 한국복지패널 복지인식부가조사의 특징과 종속변수인 복지인식 측정, 통제변수들에

대해 설명한 후, 본 연구의 분석기법인 이중차분기법과 그것의 적용방식에 대해 설명한다.

5장은 본 연구의 분석결과들을 살피고 설명하는 부분으로 각 세대가 노후소득 보장, 양육·보육지원, 빈곤층 지원 등 세 영역에서의 정부 역할에 대해 어떠한 선호를 보이는지를 살펴본다. 본 연구에서 세대 간 갈등의 주축으로 설정하고 있는 프라임 세대와 비프라임 세대, 노인세대와 비노인 세대의 인식이 2013-14년에 일어났던 보육제도의 보편화와 노후소득보장제도의 강화에 의해서, 그리고 부가적으로 2010-2014년 70% 보육정책으로의 변화에 의해서 어떠한 영향을 받았는지, 세대별 차이는 어떠한지 분석한다. 제 1 절에서는 기술통계를 통해 개별 정책영역에 대한 세대별 인식의 차이를 살피고, 제 2 절에서는 각 세대가 자신의 이해관계와 밀접한 복지제도에 대해서만 선호하는지, 아니면 타 세대의 선호도 고려하는지, 보육정책과 노후소득보장정책의 변화가 각 세대의 인식에 어떠한 영향을 미쳤는지 검증한다. 제 3 절에서는 세대별 이해관계가 상대적으로 덜 얽혀있다고 간주되는 ‘빈곤층 지원’에 대한 세대별 인식의 변화를 살펴, 이 제도가 정말 세대별 이해관계와 무관한지를 분석한다. 제 4 절에서는 동일 세대 내 구성원 가운데 ‘확장된 자기 이해’를 지닌 집단과 그렇지 않은 집단 간에 복지제도에 대한 선호가 어떻게 달라지는지를 분석하여 ‘확장된 자기이해’ 가설의 타당성을 따져볼 것이다. 6장은 결론부로, 연구결과를 요약하고 연구의 이론적 함의와 정책적 함의, 연구의 한계에 대하여 논의한다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절. 복지국가와 사회갈등

본 절에서는 복지국가에 대한 사회구성원 사이의 갈등을 촉발하는 요인들에 대해서 살피고, ‘세대’라는 개념이 복지국가를 둘러싼 갈등선으로 작동하게 되는 과정에 대해 검토한다.

복지국가가 고안된 이유는 계급 간의 갈등을 완화(the pacification of class conflict)하여 자본주의의 발전과정에서 필연적으로 발생하게 되는 사회 갈등을 줄여 체제의 지속가능성을 담보하기 위해서였다. 양차 대전 이후 복지국가의 황금기로 불리우는 70년대 이전까지 서구를 중심으로 발달해 온 복지국가는 계급 갈등을 성공적으로 관리해온 것으로 평가되고 있다. 전후 호황으로 인한 낮은 실업율과 높지 않은 부양비가 성공의 핵심적 조건이었다(Gough, 1979; Kohli, 2006, 이인희, 2005; 박만섭·연제호, 2015, 은석, 2016). 복지국가는 기본적으로 생산 가능인구가 생산활동 참여에 어려운 인구를 부양하는 구조이기에, 노동시장에서 벗어나 있는 아동과 노인은 복지국가의 주 수혜자이다. 이렇게 특정 연령층에게 혜택을 집중시키는 불공평한 자원배분(unequal allocation)이 사회적으로 정당화되어 온 것은 연령의 구분은 누구에게나 보편적으로 적용되는 수급 기준이기 때문이다. 즉, 모든 개인은 생애주기에 따라 사회가 제도화 해놓은 경로에 도달하면 그에 상응하는 복지 혜택을 받을 수 있다는 믿음이 불공평한 자원 배분을 정당화시켜온 것이다¹⁾.

그런데 이 ‘믿음’의 영역에서 문제가 발생하였다. 그간 복지국가는 담세 능력이

1) 하지만 어떤 세대가 많이 받고 덜 받는가를 밝히는 것은 쉽지 않은 논의이다. 이에 관한 논의는 주로 사회적 자원 차원에서 회계학적 관점에 입각하여 이루어지는데 Rawls(1971)가 지적하였듯이 자본에는 공장이나 기계와 같은 물질적 요소 외에 문화와 지식, 기술수준과 같은 요인들까지 포함된다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 이러한 사회적 자본이 사회정의와 자유의 가치 증진에 기여하게 되기 때문이다. 이에 대해 자세한 논의는 Birnbaum et al.(2017:25-29) 참조

있는 생산가능인구 집단이 생애주기적인 위험에 직면하게 되는 아동·청소년, 노인, 실업자 등을 부양하고, 지금 비용을 부담하는 세대 역시 위험에 직면하게 되면 미래의 생산가능인구 집단의 부양을 받게 된다는 ‘세대간 계약’에 기반하여 작동해 왔다. 그런데 산업사회에서 탈산업사회로 이행하는 과정에서 저출산·고령화 및 산업구조의 변화 등 ‘신사회 위험2’)으로 표현되는 사회경제적 변화가 발생하였고, 이것이 복지국가 재편의 압력3)으로 작용하면서 ‘세대 간 계약’의 지속가능성에 대한 의문이 제기된 것이다.

서구 복지국가의 전개과정을 확장기와 재조정기로 구분하여 두 기간의 정치과정에서 차이가 있음을 주장한 Pierson(2001)의 구분에 따라서 각 시기 사회구성원의 복지국가에 대한 인식 차이를 설명하는 요인들에 대해서 살펴보자.

1. 복지국가의 ‘舊 정치’와 ‘新 정치’

제도화된 민주주의 정치형태를 가진 사회에서 제도화된 복지정책의 수준과 내용은 그 사회 구성원들의 선호가 집약되어 나타난 결과물이다(Page & Shapiro, 1983)⁴⁾. 그렇기에 개별 구성원들의 복지인식은 복지국가 정당성의 기초이자 정책

2) Talor-Gooby et al.(2004)는 여성의 경제활동 참여 증가, 노령인구의 절대적인 수 및 상대적인 인구비율 증가, 생산기술 변화로 인한 노동시장 변화를 신사회 위험으로 설명하고 있다.

3) 물론 복지국가에 대한 재편 압력은 다양한 방면에서 제기되어 왔다. Huber & Stephens (2001)는 국가간 무역의 증대, 생산의 국제화 및 다각화, 재정/자본/외환 규제의 철폐 및 국제화, 2차 산업의 몰락 및 3차 산업의 확대, 포디즘에 기반한 생산양식의 퇴색 및 유연적 전문성에 기반한 생산양식의 확대를 위해 복지국가의 재편이 필요하다고 본다. 그의 표현에 따르면 “(뉴욕타임즈나 이코노미스트에서 말하는) 소위 ”세계화“의 영향이 크다는 것이다. Swank(2002) 또한 세계화를 ”국가간 자본 이동성의 증대“라는 말로 표상하여 최근 복지국가의 변화를 고찰한다.

4) 시민의 선호에 대한 정부의 대응성을 강조해온 규범적 관점에서의 접근들(Dahl, 1956, Arrow, 1963, Page & Shapiro, 1983에서 재인용)에서는 정부의 정책이 여론을 반영하여 한치의 벗어남도 없이 대응하게 된다고 보았다. 반면 이익집단의 역할을 중시하는 이론가들은(Olson, 1965; Hardin, 1982, Page & Shapiro, 1983에서 재인용) 여론이라는 것이 큰 영향력을 행사하는 일부 잘 조직된 이익집단들에 의해 편향될 수 있음을 지적하기도 하였다. 다른 한편, 일부 연구자들은 정책과 여론의 관계가 실제로는 ‘뒤집어진 관계’, 즉, 여론이 정책에 영향을 미치는 것이 아니라 정책이나 정치인들이 여론에 영향을 미치는 관계일 수 있

의 미래를 예측하는 준거이며(최균·류진석, 2000), 정책을 통해 제공되는 수혜자의 범위와 급여수준에 영향을 미치는 중요한 요인이다(이중섭, 2009). 복지에 대한 국가 책임성에 대한 인식은 국가책임성의 문제와 밀접히 관련되어 있을 뿐만 아니라, 복지국가의 구축과정에서 비용을 누가 부담하고, 누가 수혜자가 되어야 할 것인지에 대한 인식이기때문에 사회 구성원간 선호의 차이가 클수록 갈등가능성이 높아진다고 평가할 수 있다.

복지인식에 영향을 미치는 것으로 꼽히는 요인들은 계급, 계층, 복지수급경험, 복지수급가능성 등 주로 개인 차원에서의 자기이해(self-interest) 요인이다(김영순·여유진, 2015; Svallfors, 2008; Kohli, 2010; Busemeyer et al., 2009)⁵⁾. 이러한 자기이해요인은 두 흐름으로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 우선, Pierson(2001)의 분류방식에 따라 ‘구 정치’, 즉, 전통적인 복지국가의 확대를 설명하는 방식에 따라 각자가 속한 계급적 이해관계에 의해 복지인식이 형성된다고 보는 견해가 있다⁶⁾. 이는 자본주의 경제질서 하에서 노동자 계급은 탈상품화 효과

음을 지적하기도 하였다(Mill, 1962; Miliband, 1976, Page & Shapiro, 1983에서 재인용). 이에 대해서 Page & Shapiro (1983)의 연구한 바에 따르면, 여론의 변화가 정책의 변화를 선도하는 것으로 나타났으며, 이는 반대 방향의 영향보다 더 크고 분명하게 나타나는 것으로 분석되었다.

5) 과거의 연구들은 ‘이데올로기’가 복지인식에 영향을 미치는 요인임을 지적한다. 예를 들어, ISSP의 ‘정부역할’ 설문을 활용하여 병자와 노인에 대한 정부의 지원에 대한 태도를 분석한 Blekesaune & Quadagno(2003)는 시민들의 복지국가정책에 대한 태도는 실업 등의 상황적 요인과 평등에 대한 선호 등 이데올로기적 요인 모두에 의해 결정된다고 보았다. 이렇듯 물질적 이해관계와 상관없이 정의, 공정성에 대한 관념 등의 이데올로기 요인 역시 복지태도에 영향을 미친다고 알려져 있으나, 최근에는 복지태도가 이데올로기의 하위 항목이 아니라 그 자체가 가치관으로 확립되었다는 보고들 역시 이루어지고 있다(박재홍, 2017). 이는 일반 여론조사에서도 드러나는데, 2017년 1월 시행된 한 조사에 따르면 자신의 정치성향을 ‘보수’라고 답변한 응답자의 75.2%가 ‘기초생활을 보장하지 않으면 가난에서 벗어날 수 없어 정부가 복지를 늘려야 한다’고 응답하였다(〈보수층도 ‘분배 신경써라’〉, 매일경제, 2017년 1월 11일). 이러한 변화는 복지인식이 이데올로기의 하위 항목이 아니라, 하나의 가치체계로서 자리 잡고 있음을 의미한다.

6) 물론, 어떤 개인이 계급이나 계층에 ‘속한다’는 것을 외생적 요인이라고 볼 수도 있겠으나, 특정 계급이나 계층에 속하여 복지국가에 대해 단일한 지향을 갖게 된다는 것은 ‘대자적 계

와 연대효과로 인해, 자본가 계급은 비용부담과 시장원리 약화에 대한 우려 때문에 복지국가의 발달정도와 각각 이해관계를 갖기 때문이다(김영순·여유진, 2011). 이러한 관점에서는 각 개인의 복지에 대한 인식과 복지 확대에 대한 입장은 자신이 속해 있는 계급의 이해관계에 따라 형성된다고 간주하며, 복지확대는 노동계급의 공고한 지지를 통해 가능하였던 것으로 본다(Shalev, 1983).

하지만 계급 요인의 설명력은 복지국가를 구성하는 사회적 요인들이 70년대부터 변화하기 시작하면서 흔들리게 된다. Esping-Andersen(1996)은 이러한 변화를 기존의 사회보장제도와 새롭게 등장하는 위험 간의 괴리의 증가 및 노령화, 성장 둔화 등의 탈산업화로 설명한다. 복지국가 개혁에 대한 압력은 제조업의 비중이 감소하고 서비스업의 중요도가 증가하는 탈산업화에서 기인한 것이다(Kersbergen & Vis, 2014, 332-333). 탈산업화 이후 다양한 행위자들의 인식을 계급론과 같은 단일한 틀로 포착하기에는 한계가 있었을 뿐만 아니라, 행위자들의 선호 역시 다양화되어 정부의 역할을 ‘하나의 복지국가’로 포착하기 보다는 연금, 보육서비스, 의료 등 각 제도별로 다변화된 선호를 파악할 필요가 있었다(Ponza et al, 1988).

1970년대 이후 일반화된 ‘영구적 긴축(permanent austerity)’기조 하에서 정부가 복지개혁을 추진하는 정책변화의 동기로 “비난회피(blame avoidance)”를 지적한 Weaver(1986:21)에 따르면, 유권자들은 정책 변화에 대한 부정적 편향(negativity bias)을 가지고 있다. 이는 정책변화를 통해 무엇인가를 얻는 것보다, 잃게 되는 것에 민감하게 반응한다는 의미이다. 따라서 긴축이 영구화된 ‘신정치(new politics)’ 시대에는 구성원의 복지국가에 대한 선호가 복지국가 확장기와 달리 개인의 계급적 지위 혹은 이데올로기적으로 정해지기 보다는 복지제도와 결부된 이해관계에 의해 각 개인의 인식과 판단이 달라져 각 제도의 수급자 집단, 혹은 수급가능성이 높은 집단이 특정 복지제도의 지지층을 형성하게 되었다(주은선 외, 2007; 이중섭, 2009).

이렇듯 ‘복지국가의 신정치(Pierson, 2001)’ 시대에 강조되는 자기이해요인의

급(對自的 階級) 즉, 자신이 속해 있는 사회경제적 지위에 대한 자각이 필요한 것이기에, 계급 및 계층에 따른 복지인식의 정형화는 Pierson(2001)의 ‘구 정치’에 속하는 내용임에도 자기이해요인으로 볼 수 있다.

또 다른 한 축은 개인의 복지수급경험, 복지수급가능성 등이다. ‘신정치(new politics)’ 논의는 각 복지제도와 결부되어 있는 각 개인의 이해관계에 따라 인식과 정치적 선호가 달라질 수 있음을 지적한다(주은선 외, 2007). 복지에 대한 특수한 욕구는 복지에 대한 강력한 이해관계를 발생시키며, 복지 수급 경험은 복지에 잠재된 이해관계를 깨닫게 하는 계기가 될 수 있다(안상훈, 2000). 복지국가의 출발에 있어 우리보다 앞섰던 서구 국가들을 대상으로 한 연구들에서는 특히 복지제도의 수혜자 또는 수혜자가 될 가능성이 높은 집단, 사회복지서비스가 확대되면 성별에 따라 불평등하게 분포되어 있는 돌봄노동의 일부 경감을 기대할 수 있게 되는 여성, 저소득층, 비정규직 종사자 등이 복지국가에 대해 더 긍정적인 태도를 취할 가능성이 큰 반면, 증가하는 조세부담으로 인하여 고소득층은 복지확대에 반대하는 것으로 분석되었다(Svalfors, 2007; Larsen, 2008, 백정미 외, 2008).

자기이해요인으로써의 ‘세대’ 역시 ‘신 정치’ 시대에 복지제도에 대한 사회구성원의 인식에 영향을 미친 주요한 요인으로 평가되고 있다. 복지지출 내부의 영역 간 상쇄관계에 관한 논쟁을 불러 일으킨 Preston(1984)의 연구 이후 복지제도의 발달과 세대 간 갈등은 복지국가 연구의 주요한 연구주제였다. 20년간 국민투표를 통한 사회정책결정과정을 분석한 Bonoli 와 Hausermann(2009)은 사회정책형성의 갈등선(conflict line)이 수직적 계층구조와 세대, 젠더 세 가지로 압축되는데, 특히 세대요인이 계층이나 젠더요인에 비해 영향력이 커지고 있음을 지적한다. 또한, 노동시장의 외부자이지만 복지 인식과 세대의 관계에 대해 다룬 연구들의 결론은 분석 대상 국가와 시기에 따라서 결과상의 상이함은 있지만 대체로 긴축이 보편화된 ‘신 정치’의 시대에도 노후소득보장제도인 연금에 대한 지지는 세대 간 차이가 크지 않았고, 청년층이 노년층보다 노후소득보장영역에 대한 국가의 적극적 역할을 더 지지하는 것으로 나타나고 있다(Hamil-Luker, 2001; Hicks, 2001; Kohl, 2003; Svalfors, 2008, 최유석, 2017)7).

7) 세대 간 인식 차이가 크지 않음에도 투표행위에 있어서 세대 갈등 양상이 심화되는 것은, 정치적 동원(mobilize) 과정에서 실재하는 세대 간 인식차이가 증폭되고 있다는 의구심을 갖게 한다.

2. 한국인의 복지인식과 자기이해요인으로써의 ‘세대’

한국인의 복지인식에 대한 연구 역시 여러 연구자들에 의해 이루어져 왔다. 우리 사회 구성원들의 복지인식을 계층 또는 사회적 지위에 따라 분석해온 연구들에 따르면, 2000년대 후반까지는 서구 학설의 논의와 달리 고소득, 고학력 집단의 복지국가에 대한 지지가 더 공고한 것으로 나타난 바 있다(김상균·정원오, 1995; 김영순·여유진, 2011). 선행연구들은 2010년대 이전의 한국인의 복지인식에 대한 연구들에서 드러나던 큰 특징으로 시민들이 복지확대에는 찬성하지만 그것을 수행할 수 있는 증세에는 반대하고 있다는 점, 그리고 자신의 고소득·고학력 집단일수록 복지국가를 지지하는 계급 모순적 인식을 보이고 있음을 꼽는다(김영순과 여유진, 2011; 이중섭, 2009; 손병돈, 2016). 심지어 하위계층이고 복지수급경험이 있을 때 더 긍정적인 복지인식을 드러낸다고 해도, 복지 확대를 위한 재정부담에는 오히려 고소득층이 더 긍정적으로 응답하는 경향까지 관찰되었다(주은선·백정미, 2007). 이러한 경향은 복지정책의 확대에 대한 논의가 본격화된 2000년대 후반에 변화되기 시작한다. 한국복지패널 2차(2007년)와 8차(2013년)의 복지인식조사 자료를 통해 복지인식을 분석한 김영순·여유진(2015)에 따르면 통해 2010년대 이후 복지인식에 대한 계층·계급의 영향력이 분명해져 고소득층일수록 복지확대를 꺼리고 저소득층일수록 복지확대를 지지하는 계층효과가 분명하게 나타났다.

하지만 복지수급 등 제도의 발달에 따른 직접적인 이익과 결부된 자기이해요인에 있어서는 명확한 결과가 도출되지 못하고 있다. 단적으로, 2007년에 공적연금과 사회보험, 보육서비스 수급자가 복지확대에 대해 더 지지적인 태도를 보였던 것에 비해, 2013년에는 기초보장급여 수급자만이 복지확대에 더 지지적인 것으로 나타났다(김영순·여유진, 2015). 연령 요인의 경우에도 주은선·백정미(2007)의 경우 연령이 높을수록 공공복지 확대를 선호하지 않는 것으로 분석된 반면, 은석 외(2018)에서는 연령 자체는 아동돌봄이나 노후소득보장에 대한 정부책임성 인식에 별다른 영향을 미치지 못하였지만, ‘386세대(62년생~71년생)’는 타 세대에 비해서 정부책임성 확대를 선호하지 않는 것으로 분석되었다. ‘구 정치’요인에 해당하는 계급요인이 복지인식에 미치는 영향은 분명해지지만 ‘신 정치’ 요인에 해당하는 ‘복지경험’의 영향이 모호한 이유는 아직 한국 사회가 자기이해요인에 의해 유효한 분석

이 가능할 만큼 제도의 성숙이 이루어지기 못했기 때문일 수 있다.

최근 10년간 우리는 수급조건이 ‘연령’ 또는 ‘세대’에 의해 결정되는 기초노령연금(2008), 노인장기요양보험(2008), 기초연금(2014), 보편적 무상보육서비스(2013), 양육수당 보편화(2013) 등의 제도를 급격하게 확장한 바 있다. 과거 자산조사·소득조사에 의해 주로 수급 결정되는 복지제도로부터, 인구학적 조건에 의해 수급이 결정되는 제도들로 전환되면서 복지제도 발달에 대한 각 개인의 입장은 국가의 재분배 개입정도나 보편-선별 등 단일한 차원으로 정렬되지 않고, 각 개인이 처해있는 인구학적 조건에 따라 개별 복지제도들에 대한 선호가 다르게 나타나는- 예를 들어, 노령연금 수급을 앞둔 60대는 연금의 인상을 선호하되, 자신의 수급가능성이 낮은 실업급여의 상향은 선호하지 않는- 현상이 발생할 수 있다.

지금까지 복지인식에 영향을 미치는 요인들을 살펴보았다. 그 요인들 가운데 본 연구는 ‘신 정치’의 자기이해요인중 하나인 ‘세대’론에 집중한다. Myles(1989)는 “자본주의와 민주주의에 기반한 현대의 복지국가는 결국 노인을 위한 복지국가”라고 주장한 바 있다. 복지제도의 확장과 축소, 재조정이 함께 일어나는 현재 우리 사회의 맥락에서 이러한 인식은 타당할수도, 타당하지 않을 수도 있다. 복지인식에 대한 자기이해요인이 만일 생애주기 단계에 국한된다면 연령에 기반하여 수급권이 결정되는 복지제도가 확대될수록 ‘세대 갈등’은 격화될 것이다. 반면에, 각 개인이 갖는 자기이해요인의 범위 내에 계보학적으로 다른 세대에 속한 타 가족구성원의 이익이 포함되어 있다면, 복지제도의 발달이 오히려 세대 간 갈등을 약화시킬 수도 있다. 본 연구를 통해 2013-14년 한국 사회의 급격한 복지제도 변화를 일종의 정책실험으로 간주하여 정책의 확대가 세대 간 갈등을 부추겼는지, 아니면 세대 간 갈등이 완화되었는지를 실증해볼 것이다.

제 2 절. 복지제도와 세대갈등

복지국가 혹은 복지정책과 세대 갈등 간의 관계는 연구들에 따라 상이하게 나타나고 있다. 이러한 차이는 해당 국가와 사회가 겪은 역사, 복지국가 형성 및 발전 과정에 따라서 세대 간 인식과 차이가 국가마다 상이하고, 그 차이가 조정되는 방식 역시 다양하기 때문이다. 또한, 세대 간 정의/형평을 계상 방식에 대한 합의를 이루지 못한 점이나 복지국가의 근간으로 일컬어지는 ‘세대 간 계약’을 규정하는 방식의 차이 역시 연구 결과의 상이성에 영향을 미친다. 그렇다면보니 복지국가와 세대 갈등의 관계는 연구의 목적이나 주체에 따라 다르게 나타났던 것이다.

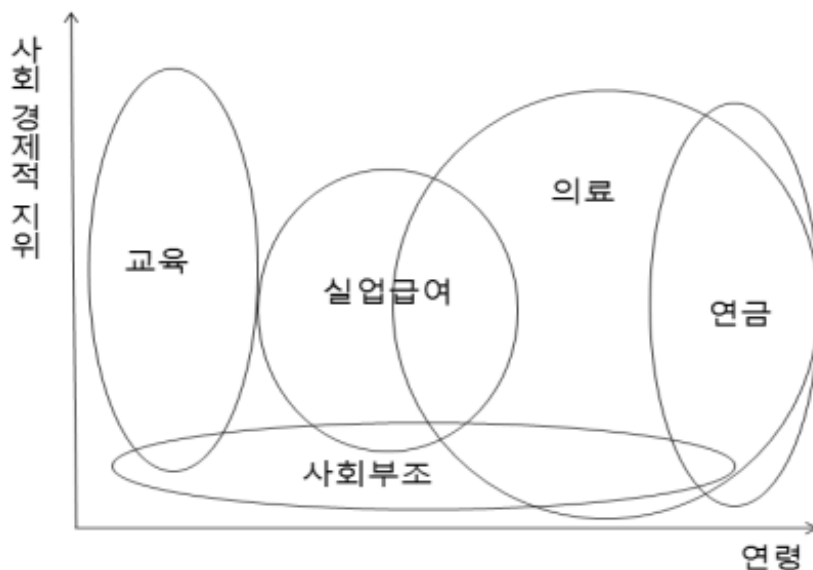
Williamson et al.(2003)은 사회보장제도의 개혁을 둘러싼 논쟁들을 ‘세대 형평성(Generational Equity)’ 대 ‘세대 상호의존성(Generational Inter dependence)’의 프레임을 통하여 해석할 것을 제안한 바 있다. 본 절에서는 그들의 프레임을 통하여 논의들을 다시 정리하면서 복지제도와 세대 갈등의 관계에 대해서 재검토 해보도록 하겠다.

1. 세대 갈등 강화론: 복지국가가 세대 갈등을 촉발하는가?

복지 제도의 발달이 세대 간의 갈등을 강화시킨다는 입장은 전후 형성된 노후소득보장제도가 고령화 사회 등 사회경제적 변화에 의해 한계를 노정하게 되면서 노인 세대와 청장년 세대 간의 비용-혜택 수준에 차이가 심화된다는, 즉, 복지국가에 의해 세대 간 형평성이 저해되고 갈등이 촉발된다는 내용을 주된 논리로 삼는다(전영준, 2012; 전병목, 2015; 강우진, 2015; Kotlikoff & Burns, 2004). 복지국가의 황금기에 고안된 연금·실업급여 등의 소득보장제도가 빈부격차를 완화하면서 계급 간 갈등은 감소하였지만, 저출산·고령화 사회로 접어들면서 연령에 기반하여 수급이 결정되도록 제도화된 사회보장체제로 인하여 제도의 주 수혜집단이자 노동시장 내에서 확고한 지위를 점해온 노년층과 주 담세집단이면서도 과거에 비해 노동시장에 진입하기 어려워진 젊은 층간의 갈등이 촉발된다는 것이다(Kohli, 2010). <그림 1>에서 표현되었듯이 Busemeyer et al.(2009)는 각 개인의 생애주기적 위치에 따라 주로 의존하게 되는 사회보장제도가 다르기에, 연령대에 따라서

선호하게 되는 사회보장제도가 다를 수 있음을 지적한다. 이는 계급 갈등을 줄이기 위해 고안된 복지국가가 연령 집단의 이해관계에 따라 세대 갈등을 격화시키는 통로가 될 수도 있음을 의미한다.

세대 간 형평성에 관한 논의는 주로 재정적 부담 차원과 인구구조상 발생하는 정치적 대표성 차원에서 이루어지고 있다. 우선, 정치적 대표성의 경우 평균 수명 증가로 인하여 유권자층에서 노인인구가 차지하는 비율이 높아지면서 발생하는 유권자 불균형의 문제가 지적되고 있다. 현실 정치 영역에서는 노인복지정책과 아동·가족복지정책이 한정된 자원을 두고 상쇄관계를 보인다는 주장이 제기된 이래 현행의 사회보장체계, 특히 부과방식의 노인연금정책을 유지하는 것이 세대 간 형평성을 해친다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다.



[그림 1] 개인의 연령대와 사회경제적 지위에 따른 재분배 정책 관심수준(Busemeyer et al., 2009)

복지지출 내부의 상쇄관계에 관한 논쟁을 불러 일으킨 Preston(1984)에 따르면 저출산으로 인해 아동의 수가 감소하고 평균 수명연장으로 노인인구가 증가하였지만 가용자원이 비탄력적인 상황에서 연금과 같은 노인 세대를 위한 지출과 아동-청소년 세대를 위한 지출 간에 일종의 상쇄관계가 발생한다고 주장하였다. 특히, 미국에서 70년대 이후 감소한 노인빈곤은 아동의 희생 하에 가능하였고, 이는 두 집단의 투표능력 차이로 인하여 노인을 위한 정책의 확장속도가 더 빨랐다는 것이다. 노인들은 연금이나 보건의료에 관한 정책에 대한 지출은 선호하지만, 교육이나 실업급여에 대해 지출을 늘리는 것은 별로 선호하지 않는 편이다(Armingeon, 2006). 타 이익집단에 비해서 은퇴 이후 동질적인 관심사를 갖게 되는 노인층 유권자들의 힘이 현실 정치 영역에서 다른 세대나 다른 이익집단의 선호를 압도하는 제론토크라시(gerontocracy), 즉, 노인세대 중심의 정치적 불균형이 고착화될 수도 있는 것이다(Mulligan & Martin, 1999).

노인 세대의 정치적 동원이 이루어지면서 여타 세대 역시 본인이 속한 인구학적 집단의 이익을 사회정책 영역에서의 정치과정에 반영시키는 경우가 증가하고 있다. Bonoli & Häusermann(2009)은 노인 유권자의 파급력(grey power) 뿐만 아니라 연령에 의해 구분되는 '세대'가 하나의 단층선으로 정치적 의사결정에 미치는 영향이 커졌음을 지적한다. 85년부터 04년까지 스위스에서 연금이나 노동시장규제, 가족정책 등 사회정책에 관해 이루어진 22번의 국민투표 패턴을 분석한 결과, 사회정책형성의 갈등선(conflict line)은 경제적 자원의 재분배를 중심으로 발생하는 수직적 계층구조와 자원 배분을 둘러싼 세대 갈등, 그리고 여성의 경제활동참여에 대한 선호에 의해 형성되는 젠더 갈등 세 가지로 압축되는데, 이들의 연구에 따르면 세 요인 가운데 세대 간 투표양상이 계층이나 젠더 차이에 비하여 확연해지고 있으며, 이는 복지국가의 제도 구성을 둘러싼 세대 간 갈등이 심화되고 있음을 의미한다.

논의의 또 다른 차원은 재정적 차원에서의 세대 간 형평성이다. 90년대 이후 현재의 복지지출이나 국가부채로 인하여 미래 세대가 감당하게 될 비용을 추계하는 세대 간 회계(generational accounting)기법을 통해 미래 세대의 수익비가 현격히 떨어진다는 것이 강조되기 시작하면서 이 논의는 탄력을 얻게 되었다

(Kotlikoff & Burns, 2004). 서구 사회에서의 연금개혁은 보험수리원리에 입각해서 노령연금제도로 인한 지출을 줄여 미래 세대의 부담을 줄이는데 초점을 맞추어 부과방식에서 적립방식으로의 전환, 연금수급연령의 상향, 표적화 등을 조정 방식으로 활용하여 왔다(Bonoli, 2000). 세대 간 형평성 개념은 노령연금제도를 축소하는 철학적 근거로 작용하였으며 국가 부채 수준이 높았던 서구 유럽 국가들은 이를 더 적극적으로 활용하였다(Williamson & Rhodes, 2011). 더욱이 이 개념은 현대 사회의 핵심 가치관인 개인주의와도 잘 조응하였기에, 개인투자계좌(individual account)와 같이 각 개인의 기여와 수익을 일치시키려는 여러 시도들을 뒷받침하면서 확대되었으며, 이러한 방향으로의 변화가 지속될 것으로 예견되고 있다(Williamson et al., 2003).

2. 세대 갈등 완화론: 복지국가는 세대 갈등을 완화하는가?

복지국가가 세대 간 갈등을 완화시킬 수 있기 위해서는 각 개인이 누리게 되는 복지 총량이 가족과 시장, 그리고 정부 간의 삼각축에 의해 형성된다는 에스핑 안데르센의 고전적인 주장을 전제해야 한다. 본 항에서는 그 구체적인 논리와 선행연구들을 살펴면서 갈등강화론의 논의가 타당한 것인지, 복지제도의 확대가 세대 간 갈등 가능성을 낮추는 것은 아닌지 검토해 보도록 하겠다.

1) ‘세대 간 형평성’ 논의의 타당성 검토

우선, 갈등강화론의 핵심적인 논리인 ‘세대 간 수익비 차이’에 의한 형평성 저해론의 문제점부터 살펴보자. 복지제도의 확대가 세대 갈등을 촉발시킨다는 핵심 논지는 부담과 혜택 면에서 세대 간 차이가 존재한다는 점이다. 현대 복지국가의 기반으로 간주되는 ‘세대 간 계약’은 관념적이고 철학적인 의미일 뿐, 법적 효력을 지닌 계약은 아니다. 연금이나 실업수당 등 사회적 자원의 분배 매커니즘을 포함하는 제도에 의해서 그것이 구체화될 뿐, 계약의 당사자라고 할 수 있는 각 세대의 대표자들이 모여 합의를 도출하고, 그것에 서명을 남기는 법적인 의식을 거친 결과물이 아니기 때문이다(정해식·주은선, 2015; Birnbaum et al., 2017). 그럼에도 그간의 논의들은 추상화되어 있는 ‘세대 간 계약’ 혹은 세대 간 연대 수준을 실증

하거나 객관화하여 측정·비교하기 보다는, 인구구조의 변화나 경제성장 둔화 등으로 인해 그것이 위기에 처해있다는 것을 전제한 상태에서 연금 제도의 지속가능성을 논의하며 ‘세대간 형평성’의 문제를 제기해 왔다. 경제 성장의 둔화와 고령 인구의 증가로 인하여 세대 간 기여와 급여의 불균형이 심화되면 세대 간 형평성이 위협받게 되는 부정의가 발생한다는 것이다. 이러한 논리는 결국 공적연금제도 개혁이나 복지감축·재조정 등 복지국가의 재정안정성을 최우선으로 추구하여 제도를 개편하는 결과로 이어져 왔다.

복지국가에 의한 세대갈등강화론의 핵심에는 평균 수명의 연장으로 인한 복지비용 부담 급증의 문제가 자리잡고 있다. 그간 여러 연구자들이 세대간 비용-부담의 불균형으로 인한 ‘세대간 형평성’ 문제를 제기하면서 세대 갈등 격화에 대한 우려를 표명한 바 있는데(전영준, 2012; 전병목, 2015; 강우진, 2015; Kotlikoff & Burns, 2004; Mulligan & Martin, 1999), 90년대 이후 세대 간 회계(generational accounting) 기법을 통해 미래 세대의 수익비가 현격히 떨어진다는 것이 강조되기 시작하면서 이 논의는 탄력을 얻게 되었다(Kotlikoff & Burns, 2004). 우리나라에서는 특히 국민연금 납부 총액과 수급연금 총액을 현재가치로 환산한 비교값이 많이 언급되는데 우해봉·한정림(2014)에 따르면 1952년생의 수익비는 3.6, 1972년생은 1.6, 1984년생은 1.5로 젊은 세대일수록 수익비가 줄어들게 된다.

실증적 관점에서 이러한 연구들이 갖는 문제점은 세 가지 정도로 요약된다.

첫째, 이러한 연구들이 전제하고 있는 연금 등 복지제도 내 세대 간 수익비의 차이가 세대 갈등을 야기한다는 가정이 사실 직접적으로 실증된 연구는 없었다. 예를 들어, 고령층에 대한 예산 배분이 증가하여 세대 간 갈등의 우려와 사회지출에 대한 형평성 제고가 필요하다고 본 강우진(2015)조차도 “세계 두 번째 초고령 사회였던 독일도 조기은퇴 문화와 대량실업, 경기침체로 연금재정수지가 악화되고 재정건전성에 대한 우려가 대두되었음에도 그것이 심각하게 발현되지 않았고, (명시적이지 않은 수준에서) 잠재적인 세대 간 갈등요인으로 작용”하였다고 평가한 바 있다(앞의 글, 282 페이지)8).

8) 이에 더하여 강우진(2015)는 같은 논문에서 “(한국의) 현 시점에서 세대 간 갈등의 양상이

둘째, 수익비 계산 방식의 적절성에 대한 문제제기가 지속되고 있다. 세대 간 회계기법에 대한 비판을 경제적인 측면과 사회학적인 측면으로 나누어 고찰한 Willianson & Rhodes(2011) 역시 세대간 회계 기법이 전제하고 있는 ‘생애주기에 따른 탄력적인 소비’ 가정이 비현실적이며, 회계 기법상 상속이나 증여와 같은 세대 간 이전을 모델에 포함하지 못하는 문제가 있음을 지적한다. 세대 간 형평성 논의 또 다른 약점은 세대 간 회계기법에 적용되고 있는 미래 예측 방식이나 할인율이 부정확할 수 있다는 점이다. 장기적인 예측의 경우, 모수추정시의 작은 오차 하나가 예측값과 실제 결과 사이에 큰 불일치를 야기할 수 있다(Buchanan, 2005). 세대 간 회계 기법은 더욱이 현재의 재정 정책과 소득, 이자율에 의해서 미래 한 시점의 재정정책과 소득, 이자율을 예측하게 되기에 실재와의 차이가 발생할 가능성이 높다. 사람들의 소비 패턴은 본인의 경제적 상황에 따라 수시로 변화하게 되는데, 세대간 회계 기법은 이러한 변화를 고려하지 못하기 때문이다(Wilcox, 1989). 단적으로, 당시 세대간 회계 기법을 활용한 연구들에서 사용된 할인율 6%를 미국 연방사회보장제도(OSADI)가 활용하는 할인율 2%로 바꾸면 Auerbach, Gokhale & Kotlikoff (1994) 등이 계산한 미래세대의 부담은 약 40% 감소한다(Baker & Weisbrot, 1999, 김연명, 2015에서 재인용).

셋째, ‘세대 간 회계’ 기법은 공공부문에서의 자원이전만을 그 비교 대상으로 삼기에, 가족 내에서 주로 다음 세대로 이루어지는 사적이전(private transfer)의 규모를 감안할 수 없다. Albertini et al.(2007:324)는 SHARE(유럽고령자패널)을 활용하여 가족 세대 내에서 재정적 지원과 사회적 지원 두 측면에서의 세대 간 자원이전을 분석하였다. 분석 결과, 70대가 되더라도 노인세대에서 자녀세대로 이전되는 자원의 총량이 더 많았다⁹⁾. 한국의 경우, 공적연금의 역사가 짧은 탓에 노인부

심각하지 않으며, 오히려 전 연령층이 노인세대를 위한 복지강화에 공감(281페이지)”하고 있음을 지적하였다. 그런데도 연구자는 왜 복지제도의 확대에 따라 세대 간 갈등이 강화되고 있다고 평가한 것일까?

- 9) 흥미로운 지점은 복지 레짐별로 비교했을 때 복지지출이 가장 큰 노르딕 국가들에서 가족 내 재정 및 돌봄 자원의 이전이 빈도면에서는 가장 자주, 강도면에서는 가장 약게(more frequent but with the lowest intensity) 일어나고 있다는 사실이다. 레짐에 따른 차이는 성별, 가구의 경제적 수준, 학력, 고용상태, 건강상태 등을 통제한 상태에서도 여전히 유의미

부가구의 97.2%가 사적이전소득이 있으며, 그 액수가 월 평균 33만원(2014년 노인실태조사)에 달하는 것으로 나타나고 있으나(정경희 외, 2014), 공적이전소득이 증가할수록 사적이전소득이 감소하는 구축효과가 나타나고 있다(전승훈·박승준, 2012). 연령층에 따라 생애주기단계별 공적이전과 사적이전을 감안하여 생애주기 재배분에 대해 분석한 황남희 외(2014)에 따르면 사적이전에 의해 가장 큰 혜택을 보는 것은 유년세대(0~19세)이며, 2009년 이후 공적이전에서는 65세 이상 노인세대가 가장 큰 혜택을 보게 되었지만, 사적이전을 감안한 총 재분배에서는 여전히 유년세대(0~19세)의 수혜가 가장 컸으며, 수혜의 크기 역시 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

복지제도를 통해 주어지는 급여는 가족이나 사적 시장을 통해 이루어지는 세대 간 이전과 함께 얹혀 있는 문제이다(Lynch, 2006, Esping-Andersen, 2008). 상쇄현상을 주장하는 이들이 노인집단에 대해 대비시키는 아동·청소년의 경우, 아동수당에 정부의 학교 운영비용까지 고려한다고 해도 공적 자원보다는 부모들의 사적 지출에 의존하고 있으며 사적이전을 감안할 경우 세대 간 비용-혜택의 차이는 사라지게 된다(Kohli, 2010). 한국의 경우에도 연금제도의 미성숙으로 인하여 노년층으로의 상향이동 규모가 다른 나라에 비해 크게 나타나지만(김연명, 2015), 대 규모의 아동·청소년기의 사교육비를 감안하면 위에서 아래로의 사적이전 규모가 더 크기에(황남희 등, 2014) 수리적 원리에 입각해서 볼 때도 세대 간 형평성에 크게 문제가 있다고 보기 어렵다.

2) ‘사회적 세대관계’와 ‘가족 내 세대관계’의 상호작용

복지제도의 발달과 세대 갈등 간의 관계를 밝히기 위해서는 우선, 세대 관계는 각 개인이 가족 내에서 경험하게 되는 계보학적 세대관계와 복지제도를 통해 맺어지는 사회적 세대 간의 상호작용의 총합임을 고려해야 한다. 복지국가의 발달이 세대 간 갈등을 축소시킨다는 연구들은 ‘세대’ 간의 상호작용이 사회적 영역뿐만 아니라 일상적으로 ‘가족’ 내에서도 일어날 수 있음을 지적한다¹⁰⁾(Blome et al.,

했다.

2009; Timonen et al., 2013). 즉, 일상 영역에서 계보학적 위치의 ‘세대’ 간의 역할과 상호의존성으로 인해 특정 세대를 지원하면 지원을 받지 않는 타 세대의 삶의 질 역시 개선된다는 것이다. 예를 들어, 연금 등 노인을 대상으로 하는 복지 지출을 늘릴 경우, 그로 인한 혜택은 노인 세대에게만 머무르지 않고 성인이 된 자녀와 손자녀들에게 미치게 된다. 이러한 메카니즘을 Esping -Andersen(2009)은 다음과 같이 표현한다.

“(경제적으로건, 시간적으로건) 가족 내 돌봄에 대한 필요가 줄어든다면, 가족 구성원들은 서로 좀 더 자주 만나게 된다. 매우 강하게 가족화된 복지모델은 가족의 연대를 조성하는데 오히려 나쁜 영향을 미친다.”

연금제도의 확대는 자녀 세대의 노부모 세대에 대한 경제적 부양 부담을 줄여줄 수 있으며, 보육이나 노인돌봄 서비스의 확대 역시 돌봄에 대한 가족 구성원들의 부담을 줄여준다. 즉, 각 개인은 복지인식을 형성함에 있어서 자신의 생애주기에 의한 수혜만을 고려하는 것이 아니라, 다른 생애주기 단계에 속해 있지만 ‘확장된 자아’에 해당하는 여타 가족 구성원의 이해까지를 고려하게 될 수 있다. 이런 경우, 돌봄이나 부양 부담의 감소는 일반의 예상과 달리 가족 구성원 간 상호작용의 증가로 이어질 뿐만 아니라(정재기, 2007), 정부의 기능과 역할에 대한 세대 간의 이해 차이를 좁혀 세대 간의 갈등을 줄이는 기능을 하게 된다(Kohli, 2010).

아동과 노인은 세대 간 관계 측면에서 보면 가족 내에서 연결되어 있기에, 한쪽으로 흘러간 자원은 다른 한쪽에게도 이득이 된다(Esping-Andersen & Sarasa, 2002; Kohli, 2010; Uhlenberg, 2009). 더욱이 가족 내 현금이전을 분석한 연

10) 일반사회조사(General Social Survey)에 있는 “지난 6개월간 중요한 문제를 논의했던 적 있는 성인 5명을 꼽아보라”는 문항에 대해서 85년 미국의 조사자료를 통해 구체적으로 분석한 Uhlenberg (2009)에 따르면 70대 이상 응답자 중에 혈족 관계 밖에 있는 30대 미만의 성인을 논의 대상으로 응답한 경우는 1명도 없었고, 응답자가 30대 미만인 경우에도 혈족이 아닌 70대 이상인 사람을 논의 대상으로 꼽은 경우는 없었다. 이러한 결과는 가족이 타 세대(또는 다른 생애주기)에 속한 사회구성원과의 관계를 경험하게 되는 전형적인 공간임을 보여준다.

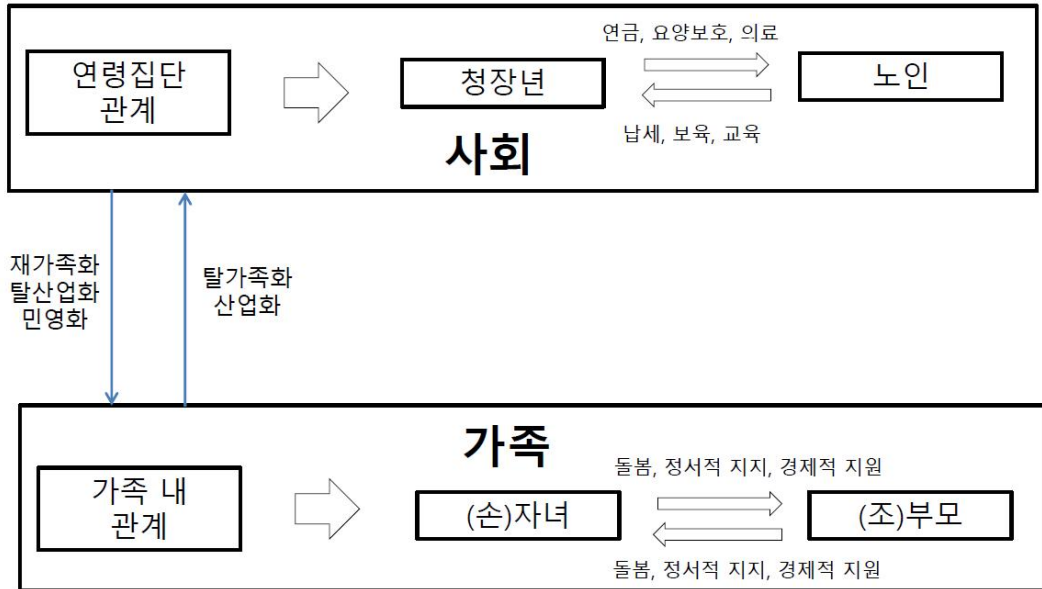
구들에서 밝혀졌듯이 노인 세대가 자녀세대에게 이전하는 액수가 받는 것보다 더 크다는 점을 감안하면(Albertini et al, 2007; 황남희 등, 2014), 연금이나 의료 등 노인 세대를 주 수혜대상으로 삼는 복지제도의 효과는 노인 세대에 한정되지 않을 것이라고 추론할 수 있다. 특히, 연금은 노인 세대의 빈곤 뿐만 아니라, 같은 가구에 속해 있는 아동의 빈곤을 낮추는데도 작용할 수 있기 때문이다(Uhlenberg, 2009)¹¹⁾. 80년대 미국의 총사회조사(General Social Survey)와 가족 및 가구에 대한 조사(National Survey of Families and Households)를 분석한 Uhlenberg(2009)에 따르면 ‘가장 불리한 위치에 있는 아동’은 그렇지 않은 경우보다 물질적으로 가난하거나, 건강 상태가 나쁘거나, 교육수준이 낮은 ‘불리한 위치에 있는’ 조부모를 갖는 경우가 많았다. 이러한 상황에서 특히 연금은 노인 세대의 빈곤뿐만 아니라, 같은 가구에 속해 있는 아동의 빈곤을 낮추는데도 작용할 수 있다(Uhlenberg, 2009; 김미숙과 정경희, 2009).

연금에 대한 지출이 충분히 이루어지지 못한다면, 그것은 가족 내에서의 세대 간의 갈등으로, 그리고 현재 주 담세자로서 비용을 부담하면서도 본인들의 미래에 대해서 불안해하는 청장년 세대와 연금수급세대 간의 갈등으로 이어질 가능성이 크다. 아동이나 청년에 대한 지출 역시 마찬가지다. 노동시장에서 활동하기 취약한 세대에 대하여 정부의 책임수준이 충분하지 않은 경우, 결국 계보학적 의미에서의 세대(즉, 가족 내 세대) 간의 사적이전이 증가할 수밖에 없다.

물론 어떤 경우에는 정부가 ‘재가족화’ 정책을 추진하여 계보학적 의미에서의 세대 내 이전을 촉진하는 정책을 사용하기도 한다. 예를 들어, 일본의 경우 2013년부터 조부모가 손자녀에게 교육자금을 증여하는 경우 1,500만 엔까지 과세하지 않는 제도를 시행중이다. 미약한 정부의 역할을 가족 계보 내에서 보충할 수 있게 하는 이러한 정책은 한편으로는 가족 내에서의 갈등을, 한편으로는 사회 구성원

11) 2017년 3월 복지부의 보도자료 “도움이 필요한 조손가정, 좀 더 세심하게 살피겠습니다”에 따르면 2015년 조손가구는 15만 3천 가구인데, 2035년 32만 1천 가구까지 증가하게 될 전망이다. 김태완·이주미(2017)에 따르면 2016년 전체 아동가구의 빈곤율이 5.9%인 반면, 조손 및 소년소녀가구는 75.8%에 육박하고 있다. 그러므로 연구자들은 한국의 경우, 기초연금이나 및 국민연금의 증액은 조손가구에 속한 아동의 빈곤을 개선하는 효과를 기대할 수 있다고 전망한다.

간의 계층 갈등을 촉진할 위험이 있다(Uhlenberg, 2009). 정부 예산의 노인편향성은 결국 노인세대만의 이익으로 평가하기는 어려운 것이다.



[그림 2] 복지국가를 통한 가족 내 세대와 사회적 세대의 상호작용 (Blome et al, 2009: p.18 변형)

어린이를 대상으로 하는 보육, 교육 서비스와 노인 등 요보호자를 대상으로 하는 돌봄 서비스의 확대 등 복지국가의 탈가족화 역시 세대 갈등을 완화하는데 기여할 수 있다. 2차 인구변환 이후 전 세계적으로 진행된 가족의 변화에 따라 노인 수발이나 아동 돌봄에 활용할 수 있는 가족 구성원 자체가 감소하게 되면서 가족이 직접 담당할 수 있는 가사노동의 양 자체가 축소되었다¹²⁾. 이러한 상황에서 복

12) 이러한 변화는 가족·정부가 담당해야 할 기능과 역할에 있어서 세대 간 갈등은 물론 남성과 여성 간의 역할 및 인식 차이로 인한 갈등과도 결부되어 있기에 Bonoli & Hausermann(2009)은 향후 사회정책형성의 갈등선(conflict line)은 전통적인 갈등축인 수직적 계층구조에 세대 갈등과 젠더 갈등 세 요인으로 압축될 것이라 전망한 바 있다. 90년대 이후 스웨덴 복지국가의 변화과정에서 나타난 재가족화에 대해 연구한 Ulmanen & Szebehely (2015)은 노인돌봄서비스의 수급조건이 까다로워지면서 고학력 노인은 시장의 서비스에, 저학력 노인들은 '딸'들의 돌봄에 더 의존하게 되는 이중화 양상이 나타났음을 지

지제도의 발달은 가족 내 세대 간의 부양과 돌봄 부담을 줄여 세대 간 갈등을 줄이는 결과를 가져올 수 있다. Daatland & Lowenstein(2005)이 유럽 5개국의 가족의 연대수준을 복지국가의 발달과 연결하여 분석한 결과, 복지국가의 발달이 가족을 약화시킨다는 일반의 인식과 달리 복지국가의 발달이 노부모-성인자녀의 세대 간 연대를 약화시키지 않는 것으로 나타났다. 사회서비스의 발달은 가족들의 상호 작용 자체를 감소(crowd-out)시키지 않았으며, 가족들의 돌봄 형태를 정서적이고 사회적인 영역으로 변화시키는 질적 변화를 야기한 것으로 분석되었다. OECD 국가들의 80년부터 2007년까지의 데이터를 통해 복지국가의 가족에 대한 영향을 분석한 Halla et al.(2016)의 연구 역시 복지제도의 발달이 결혼을 선택하기 힘든 상황에 있던 사람들로 하여금 결혼을 선택할 수 있도록 하는 효과가 크다는 점을 보여준다.

복지 공급에 있어서 가족의 책임성을 강조하는 사회에서는 오히려 가족 내부 구성원 간, 세대 간 관계가 악화될 수 있다(장경섭, 2009). 이러한 단서는 09년 SHARE data를 통해서 확인할 수 있는데, “지난 12개월 동안, 자녀가 부재한 상태에서 손자녀를 주기적으로, 혹은 가끔 돌본 적이 있는가?”라는 질문을 손자녀가 있는 노인들에게 했을 때, 복지가 고도로 발달한 국가들인 스웨덴의 노인은 54.6%, 덴마크는 56%, 벨기에는 56.7%, 프랑스는 51%가 ‘그렇다’고 답변한 반면, 복지발달수준이 상대적으로 낮은 폴란드는 45.7%, 체코는 38.7%, 스페인은 33%, 한국은 8.1%(국민노후보장패널) 만이 “네”라고 응답했다.

이는 국가에 의한 복지공급이 적은 나라일수록 조부모가 손자녀를 많이 돌볼 것 같지만, 실상은 그렇지 않다는 점을 보여준다. 노후소득보장 체계이건 사회서비스이건 간에 복지제도가 발달하지 않은 나라에서는 계보학적으로 다양한 세대 간의 상호작용이 줄어들 뿐만 아니라, 갈등 가능성 역시 높아지는 것이다. 유럽 국가들을 대상으로 가족 내 세대 간 상호작용을 3세대 모형을 통해 복지국가의 발달수준이 미치는 영향을 분석한 Albertini et al.(2007)에 따르면, 유럽 국가들의 경우

적한다. 젠더 갈등은 본 연구에서 주된 문제의식에서는 벗어나 있는 관점이기에 추후 별도의 연구가 필요하겠지만, 위 연구에서의 ‘딸’과 ‘시장’은 결국 자녀의 부담 증가(혹은, 후세대에 돌아갈 몫의 감소)를 의미한다는 점을 고려할 필요가 있다.

노부모(조부모)의 소득이나 재산 수준이 손자녀를 돌보는 시간의 양에 별다른 영향을 미치지 않았다. 하지만 한국의 경우 한국에서는 부모의 소득이 높을수록 자녀나 손자녀 등 친족과의 접촉 빈도가 높아지는 것으로 나타났는데(정재기, 2007), 이는 공적연금제도가 미성숙하여 현재의 30~50대에게 이중부담¹³⁾의 문제가 발생하기 때문인 것으로 추정된다.

3) 복지제도에 대한 유권자들의 공고한 지지

복지제도의 발달과 세대 갈등 간의 관계를 밝히기 위해서는 둘째, ‘황금기’ 이후 복지국가에 대하여 여러 측면에서 하방압력이 작용하였지만, 복지제도에 대해 자기 이해를 지닌 유권자들에 의해서 공고히 방어되었다는 사실을 직시해야 한다(Pierson, 1996)는 점을 고려해야 한다. 평균수명의 연장과 저출생으로 인하여 전체 인구에서 차지하는 노인 세대의 비율이 높아지는 것은 막을 수 없는 숙명이지만, 이것이 세대 갈등의 도화선이 되기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 우선, 각 세대가 자신의 생애주기적 이해에 결부된 정책만을 선호해야 한다. 구체적으로, 노인세대는 관대한 연금급여를 선호해야 하고 자신들의 조세부담을 줄이기 위해서 교육 및 보육 영역에 대한 지출감소를 선호해야 한다. 반대로, 청장년 세대 역시 보육 및 교육영역에 대한 선호와 연금급여 축소에 대한 선호를 표명하며 자기 세대의 이익만을 고려하는 현상이 나타나야 한다.

선행연구들은 주요 복지 제도에 대한 인식 차이나 지지수준의 차이를 세대별로 비교하는 방식으로 ‘세대 간 계약’의 실재성을 측정해 왔는데, 공적연금이나 보건의료영역에서의 정부 역할에 대한 세대 간 인식의 차이는 별로 관측되지 않고 있다. 다만, 연령이나 은퇴여부를 주요 변수로 투입한 연구들에서는 연령이 복지국가에 대한 선호를 형성하는 중요한 변수로 나타나는데 일부 연구들에서 노인세대는 다른 연령대에 비해서 복지국가에 대하여 더 강한 선호를 보인다(Svallfors, 2003; Blekesaune & Quadagno, 2003; Armingeon, 2006; Bonoli & Häusermann, 2009). 연령에 따른 차이가 나타나지 않는 연구들도 있다. 세대별 인식 차이를 여러 국가로 넓혀 실증적으로 비교·분석한 결과, 정부의 복지책임성,

13) 이중부담에 대해서는 김연명(2015)를 참조하십시오.

특히 노후소득보장제도인 연금에 대한 지지는 연령에 따른 차이가 별로 존재하지 않았으며, 노후소득보장 등의 영역에 대한 국가의 적극적인 역할을 청년층이 노년층보다 더 지지하는 것으로 나타났다(Hamil-Luker, 2001; Hicks, 2001; Kohl, 2003; 최유석, 2017)¹⁴⁾. 노인들의 각 영역에 대한 지지정도 역시 다양하게 나타나고 있는 바, 세대별 인식차이를 분석함에 있어서 “노인 집단은 동일한 정치적 행위자가 아니며 노인 집단 내의 이질성을 고려할 필요가 있다”는 Williamson et al.(2003)의 지적을 염두에 둘 필요가 있다.

각 연령대의 욕구에 부응하도록 설계된 복지정책에 대한 지지수준을 81년부터 2002년까지 시계열적으로 비교하여 스웨덴의 세대 간 계약 양상에 대해 연구한 Svallfors(2008)에 따르면 노인을 대상으로 하는 정책은 어린 자녀가 있는 가족을 지원하는 정책에 비해서 더 많은 지지를 받아 왔다. 하지만 두 정책에 대한 지지 형태는 약간 차이가 있었다. 전자에 대한 지지는 81년 이후 모든 연령층에서 꾸준히 높아졌고, 연령이나 계급 등의 요인에 의한 영향이 제한적이었다. 반면, 유자녀 가족 지원 정책에 대한 지지는 시계열적으로 등락을 거듭하였고, 90년대 후반 이후에는 계급 지위에 따른 지지 차이가 연령대에 따른 차이보다 크게 나타나고 있었다.

ISSP(International Social Survey Program)을 통해 노후 보장에 대한 공공의 책임 수준에 대하여 국가별 비교연구를 수행한 Hicks(2001)나 European Barometer를 통해 연금정책에 대한 지지수준을 비교한 Kohli(2003)에서도 연령에 따른 차이는 유의하지 않음을 지적하였다. 히스에 따르면, 연령에 따른 지지차이보다는 오히려 성별 차이(gender gap)가 드러나고 있다. Busemeyer et al.(2009)의 연구 결과 역시 정부의 교육부문에 대한 추가지출에 대해서는 연령대에 의한 차이가 계급에 의한 차이보다 크게 나타났지만, 정부의 추가적인 공적연금지출에 대한 선호는 연령에 의해 별 다른 차이가 발견되지 않았다. 이처럼 복지

14) 하지만 이러한 결과들에 대해서 의문을 제기하는 연구들도 있다. 서구 13개국에 대한 유럽 사회조사 자료를 분석한 Jaeger(2006)는 복지인식에 대한 선행연구들에서 ‘레짐’ 특성을 고려하지 못한 방법론적인 문제가 있었음을 지적하며, 이러한 요인을 급여 관대성, 총사회지출 내 사회서비스 지출비율 등을 고려하여 분석하게 되면 연령 요인의 설명력이 줄어든다고 평가한다.

제도를 통한 경험이 축적되어 제도에 대한 신뢰가 형성되어 있는 서구 국가들의 경우, 대체로 연금에 대한 인식차이가 크지 않았다. 이에 대해 Busemeyer et al.(2009)는 다음과 같이 결론짓는다. “고령화 사회에서 가장 개혁이 필요한 연금 영역에 대해서 세대 간 균열이 가장 적다”고.

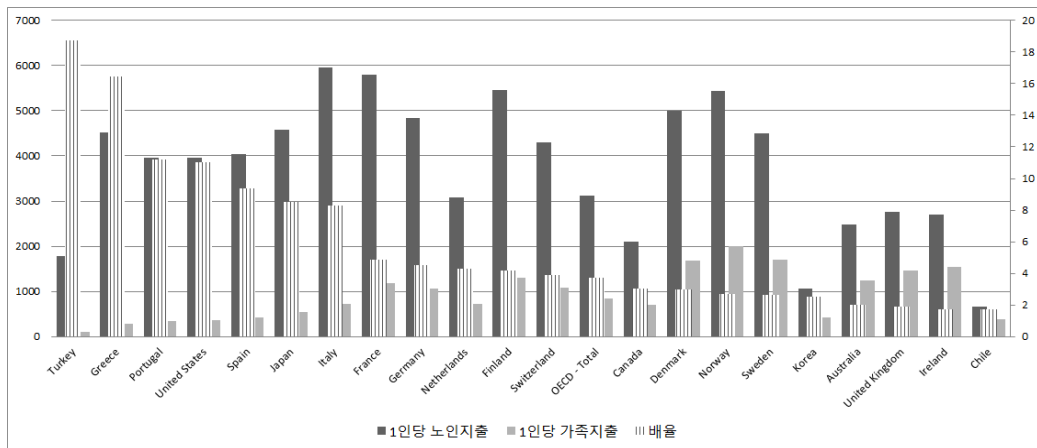
이러한 경향은 국내를 대상으로 한 연구들에서도 나타나고 있다. 장용석 외(2012)의 연구에서도 젊은 세대일수록 복지에 대한 지지수준이 높았으며, 최유석(2016)에서도 20대는 전반적으로 정부의 사회복지책임에 동의하는 비율이 높았을 뿐만 아니라, 노후소득보장문제에 대해서도 적극적이었다. 세대 간 상호인식의 경우에도, 4050세대와 60대 이상 세대에 대해서는 모든 세대 전반에서 긍정적인 평가가 이루어졌다. 저자는 이러한 긍정평가의 이유로 “자신의 부모, 조부모 세대를 떠올리고, 가족 부양을 위한 이들의 헌신을 긍정적으로 평가한 것”이며, “가족 수준에서 부모와 자녀 관계에 대한 평가가 특정 세대 집단 일반에 대한 인식과 결합해 나타난 결과”로 보았다(최유석, 2016:49). 손병돈(2016)에서는 60대 이상보다는 20대와 30대가 복지확대를 위한 증세찬성 집단에 속할 확률이 높게 나타났다. 반면, 복지패널의 여러 영역에 대한 복지태도점수의 평균에 대해 분석한 김영순·여유진(2015)의 연구에서는 연령대에 따른 유의미한 차이는 나타나지 않았다. 이러한 불일치는 선행연구들이 이미 지적했듯이, 이는 우리 사회에서 복지제도가 확대된 것은 근래의 일이기에 경험의 부족에 기인한 것일 수 있다. 정책변화에 따른 세대별 복지인식 변화가 어떠한 양상을 보일지 더 명료한 분석모델의 도입이 필요해 보인다.

4) 노인편향성에 대한 재검토

복지제도의 발달과 세대 갈등 간의 관계를 밝히기 위해서는 셋째, 전체 인구에서 노인 인구가 차지하는 비중이 커지면서 현대 정치가 노인중심의 정치구조(gerontocracy)로 전환된다는 주장 역시 재검토 해볼 필요가 있다. 복지지출 내부의 상쇄관계에 관한 논쟁을 불러일으킨 Preston(1984) 이후 복지영역에서 투표권을 가진 노인세대가 선호하는 중심으로 지출 확대가 이루어지는지, 그리고 연금, 의료 등 노인이 선호하는 지출항목과 보육, 교육 등 노인이 선호하지 않는 지출항

목 사이에 상쇄관계가 존재하는지에 대해서 논쟁이 진행되어 왔다.

우선 그 발단이 되었던 Preston(1984)의 연구에 따르면 저출산으로 인해 아동의 수가 감소하고 평균 수명연장으로 노인인구가 증가하였지만 가용자원이 비탄력적인 상황에서 연금과 같은 노인 세대를 위한 지출과 아동-청소년 세대를 위한 지출 간에 일종의 상쇄관계가 발생한다고 주장하였다. 특히, 미국에서 70년대 이후 감소한 노인빈곤은 아동의 희생 하에 가능하였고, 이는 두 집단의 투표능력 차이로 인하여 노인을 위한 정책의 확장속도가 더 빨랐다는 것이다. 2010년도 세계 48개국에 대한 비교연구를 통해서 위와 같은 경향성이 다른 나라에서도 나타나는지 살펴본 Pampel and Williamson(1985)은 노인세대가 전체 인구에서 차지하는 상대적인 비중에 따라서 1인당 공적연금지출수준(public pension expenditure per capita)가 커지는 것을 발견하였다¹⁵⁾.



[그림 3] OECD 주요국의 2015년 1인당 노인지출과 가족지출(왼 축,US달러기준), 가족 대비 노인지출의 배율(오른축)

15) 단, Pampel은 노인인구 증가에 따른 1인당 연금지출의 증가를 지적한 것이지, 노인예산과 아동가족 예산 간의 '상쇄현상'을 지적한 것은 아니다. 오히려 1959년부터 1985년 사이 18개국의 연금지출수준을 분석한 Pampel(1994)에 따르면, 노인유권자의 증가가 가족수당을 줄인다는 주장은 증거를 발견할 수 없었으며, 오히려 노인복지지출이 많은 국가에서 아동에 대한 지출 수준 또한 높은 '흘러 넘치는(spillover) 효과'가 나타나는 것으로 분석되었다.

‘상쇄관계’에 대한 실증연구들의 결론은 여전히 엇갈리고 있지만, 그럼에도 현상학적으로 존재하는 예산의 노인편향 자체에 대해서는 어느 정도 수긍할 수밖에 없다. 2015년 기준 OECD 주요국의 1인당노인지출(Old age and survivors per capita)은 평균 3188달러 수준이며, 1인당가족지출은 840달러, 가족지출 대비 노인지출의 배율은 3.7배이다. 이를 국가별로 보면 터키(18.7배), 그리스(16.4배), 미국(11배) 등이 가장 높으며, 스웨덴(2.6배), 한국(2.52배), 영국(1.9배), 칠레(1.7배)로 낮은 편이다.

이러한 상쇄관계가 두 집단 간 로비력의 차이 때문임을 지적한 연구도 있었다. Button and Rosenbaum(1990)에 따르면 전미은퇴자연합(American Association of Retired Persons)은 로비활동을 통해 각 지방교육예산을 유의미하게 축소시키고, 노인세대에게 좀 더 직접적으로 이익이 되는 방향으로 예산을 사용하게 하는데 기여한 반면, 아동 관련 단체들은 정치적으로 잘 조직되지 못하여 별다른 영향력을 행사하지 못하였다.

하지만 이러한 상쇄관계가 항상 발견되는 것은 아니다. 노인복지지출과 아동복지지출 간의 상쇄관계에 대하여 OECD국가 16개국의 자료를 통해 비교연구한 신현중(2008)에 따르면 두 지출간의 상쇄는 일부 발생하였지만, 인구학적 요인이나 정치적 요인에 의해서가 아니라 경제성장수준에 의한 것으로 나타났다. 이는 경제성장수준이 높을 때는 두 항목 간 상쇄수준이 감소하지만, 경제가 어려울 때에는 상쇄현상의 폭이 커진다는 것을, 다시 말해서 노인복지지출이 상대적으로 비탄력적이라는 것을 의미한다. 또한, 아동빈곤에 영향을 미치는 요인은 아동복지지출수준 그 자체이지, 상쇄현상이 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다. 이러한 결과는 경기 침체기에 상쇄현상이 발생할 수 있지만, 그것이 아니라면 예산 항목간 상쇄가 나타나지 않음을 의미한다. 정부의 지출을 노년층을 대상으로 하는 정책의 지출 비율 대 비노령지출 비율(ENSR: Elderly /Non-elderly Spending Ratio)을 계산하여 국가별로 비교한 Lynch(2006) 역시 노인집중성(Age-orientation)의 원인은 65세 이상 인구 비율이나 경제발전수준 보다는 선거경쟁의 구조나 역사성 등 레짐 차원의 요인이 영향을 미친다고 결론지었다. 각국의 복지 지출을 항목별로 분석하였을 때도, 노인 관련 지출과 아동청소년 지출간의 인구학적 요인에 의한

직접적인 상생관계가 발견되지는 않았다.

그렇다면 이러한 노인편향성이 노인 세대만의 이기심만을 충족시키는 것일까? 이 질문은 “노인에게 돌아간 급여가 타 세대에게도 돌아가는가?”로 치환될 수 있다. 이에 대한 실증연구들의 대답은 “그렇다”는 것이다. 더욱이 가족 내 현금이전을 분석한 연구들에서 밝혀졌듯이 노인 세대가 자녀세대에게 이전하는 액수가 받는 것보다 더 크다는 점을 감안하면(Albertini et al, 2007; 황남희 등, 2014), 연금이나 의료 등 노인 세대를 주 수혜대상으로 삼는 복지제도의 효과는 노인 세대에 한정되지 않는다.

Goerres & Tepe (2010)는 각 세대가 본인의 생애주기적 위치에 기반한 이익(age-based self-interest)만을 추구하고 있는 것은 아님을 복지국가의 기능별 선호에 대한 분석을 통해 주장한다. 현대의 정치체제 하에서 개인의 정치적 선호는 투표행위를 통해 제도의 구성과 운영에 영향을 미치게 된다. 만일, 노인의 인구비중이 높아지는 상황에서 노인 세대가 본인들의 이익만을 주장한다면 연금이나 의료를 제외한 나머지 영역에 대한 노인층의 선호는 낮아야 한다. 이에 대해서 그들은 각 개인의 생애주기적 위치에 기반한 이익(age-based self-interest)이 가족을 통해 경험하는 연대감과 세대 관계(Family solidarity and intergenerational ties)에 의해 달라질 수 있다고 주장하였고, 이를 노인 세대의 직접적인 물질적 이익과 관계되지 않는 공공아동지출에 대한 인식을 통하여 분석하였다. 노인 세대는 어린 자녀가 없기에, 아동을 대상으로 공공정책과 직접적인 연관관계를 갖진 않지만 손자녀나 조카 등과 혈연적 관계망 내에서 상호작용하기에 이들을 위한 정부의 지출에 대한 부담의향을 -그것이 이기적인 동기이건, 이타적인 동기이건 간에- 갖게 된다. 즉, 아동에 대한 지출이 노인들에게 미래에 돌아올 이익이라고 인식하고 있다는 것이다. 이 경우, 아동복지를 위한 복지지출은 노인 세대의 이익을 증진하는 결과로 귀결될 뿐만 아니라 한정된 자원을 둘러싼 세대 간의 잠재적인 갈등은 존재하지 않는 허위관계로 해석될 수 있다.

본 연구가 주목하는 부분은 바로 이 지점이다. 최근 10년간 우리는 수급조건이 ‘연령’ 또는 ‘세대’에 의해 결정되는 기초노령연금(2008), 노인장기요양보험(2008), 기초연금(2014), 보편적 무상보육서비스(2013), 양육수당 보편화(2013) 등의 제도

를 급격하게 확장하였으며, 주로 인구학적 요건에 따라 전국 단위에서 급여를 제공하였기에 경험의 확산도 상당히 빨랐다. 그렇다면, 이러한 제도의 변화가 각 세대의 인식을 어떻게 변화시켰을까? 각 세대는 더 자신만의 이해를 추구하게 되었을까, 아니면 타 세대의 이해도 고려하게 되었을까? 본 연구가 대비시키고자 하는 부분은 첫째, 각 세대의 자기이해요인이 직접적으로 결부된 복지제도에 대한 인식이 어떻게 변화하였는지, 직접적으로 정책의 영향을 받는 세대와 그렇지 않은 세대의 인식이 어떻게 변화했는지를 비교하는 것이다. 둘째, 제도의 변화가 자신의 생애주기적 이해와 직접 결부되지 않는 복지제도(예를 들어, 노인의 경우 보육정책)에 각 세대의 이해를 어떻게 변화시켰는지, 각 세대간 인식의 차이가 넓혀졌는지 아니면 좁혀졌는지를 살피는 것이다. 이중차분기법을 통해 집단별로 다르게 나타나는 정책의 효과를 추정함으로써 복지제도의 확대와 세대 갈등의 관계에 대해 좀 더 명확한 설명을 구하는 것이 본 연구의 목적이다.

4. 소결

지금까지 복지국가가 세대 간 관계를 개선시킬 수 있는지에 대해서 살펴보았다. Birnbaum et al.(2017)은 세대 간 계약을 “동시대에, 중첩적으로 존재하는 세대 (overlapping generation) 사이의 상호작용”으로 규정한다. 이렇게 규정하는 이유는 모든 연령층의 복지수준을 개선할 수 있는 세대 간 협력의 형태를 파악하고, 이를 촉진시키는 것이 중요하기 때문이다. 저자들은 아동·청소년기와 근로연령기, 노년기 등 세 세대에 대한 복지정책의 발달수준을 스톡홀름 대학 연구팀이 구축한 Social Policy Indicators(SPIN) 데이터를 이용하여 국가별로 분석, 유형화를 시도하였다. 분석에 투입된 국가들은 세 세대에 대한 복지지원이 모두 높게 발달한 균형형(Balanced), 실업급여 등을 통해 근로연령세대에 대한 지원이 높게 발달한 친노동형(Pro-work), 그리고 노인에 대한 지원이 높게 발달한 친노년형(Pro-old) 형으로 구분되었다. 균형형에 속하는 대표적인 국가는 스칸디나비아 국가들과 오스트리아, 벨기에 등이었고, 친노동형에는 독일, 일본, 네덜란드, 스위스가, 마지막으로 친노년형에는 이탈리아, 미국, 아일랜드, 영국 등이 포함되었다.

이 연구의 중요한 발견은 복지정책의 발달수준이 삶의 질이나 행복수준, 신뢰수

준과 같은 주관적 지표들과도 유의미한 정적 관계를 보여주고 있다는 점이다. 즉, 균형형에 속한 국가군에서는 모든 연령대에서 주관적 지표값에서 높은 수준을 보여주었고, 친노년형에 속한 국가군에서는 노인세대의 지표값이 타 세대에 비해 유의미하게 높았다. 이러한 결과는 복지제도가 여러 세대를 균형 있게 지지할 때 세대 간 격차가 좁혀진다는 점이다.

물론, 갈등 완화론적 견해 역시 약점이 없지는 않다. 우선 가족 내의 경험을 통해(즉, ‘확장된 자기이해’를 통해) 정부역할이나 복지인식에 대한 세대 간 인식의 간극이 좁혀질 것이라는 경로가 작동할 것인지 확인되지 않았는데, 이 지점은 본 연구의 세 번째 연구문제를 통해 실증해볼 것이다. 더 근본적인 문제는 갈등 완화론이 작동하는 중요한 경로인 ‘가족’이 변화하고 있다는 점이다. 현대 사회에서는 동거와 이혼, 재혼, 입양이나 혼외출산 등 비전형적 가족의 형성이 증가하고 있다. 즉, 정상 가족의 독점적 지위는 상실되고 있으며 가족의 기능과 역할에 대한 전통적 합의에 균열이 생기고 있기에(Beck-Gernsheim, 2000), 가족 내 세대 관계의 양상 및 적용에 대한 일반적인 설명력이 감소하고 있는 것이다. 이 지점은 본 연구가 지닌 한계이며, 추후 더 장기적인 시계열 자료와 질적 연구들을 통해 극복되어야 할 문제이지만, 아직 비전형적 가족이 보편화되지 않은 현 시점에서는 아직 풀어갈 시간이 남은 문제로 보인다.

세대는 자연적으로 주어지는 것이 아니라 생애주기의 제도화를 통하여 사회적으로 형성된 것이기도 하다. 오늘날 ‘노인’이라고 불리는 집단은 누구든지 언젠가 도달하게 되는 제도화된 은퇴의 결과물인 것이다. 그렇기에 연금에 대한 지지는 언젠가 본인이 해당 연령대 도달했을 때 얻게 될 보상과도 관련성이 깊기에 청년층이라고 해서 관대한 연금을 지지하지 않을 이유는 크지 않다. 더욱이 이 연금이 본인의 부모나 조부모의 생활과 직결되어 있는 문제라면 더더욱 그렇다. 즉, 설사 복지국가 발달과정에 일종의 노인편향(Age-Orientation)이 존재한다고 해도, 그것이 꼭 세대 갈등의 필요충분조건은 아닐 수 있다.

계보학적 위치에 따라 이루어지던 가족 내 부양과 재생산의 책임을 외부화하고 제도화한 복지국가로 인해서, 더 구체적으로는 ‘현금으로 주어지는 연금이나 실업급여, 가족정책 등에 의하여 사회 구성원들 사이의 세대 갈등이 과연 격화되고 있

는가?’라는 질문에 대해서 갈등 강화론적 관점은 세대 관계의 여러 층위에서 이루어지는 세대 간 관계 양상을 단면적으로 규정하였다는 비판을 피하기 어려워 보인다. 또한, 특정 세대, 특히 노인세대에 자원이 집중되는 현상 역시 노인인구의 증가에 의해 필연적으로 발생한 문제라기보다는, 사회 구조 내에서 선거 경쟁이 일어나는 과정이나 정치제도요인¹⁶⁾(Kohli, 2010; Lynch, 2006; Lijphart, 2012), 그리고 가족을 통해 경험하는 연대감이나 세대 관계에 의해서 달라질 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

이러한 측면에서, 기존의 연구들이 세대 간 인식의 격차를 조절하는 제도적 요인을 본격적으로 고려하지 못한 것은 큰 한계지점이라 볼 수 있다. Pampel(1994)에 따르면 사회정책의 친노인편향(pro-elderly bias)은 정치적인 이익 대변 제도(the interest representation system)와 관련이 깊다. 연령집단의 영향에 의한 세대간 갈등은 다원주의적인 정치체제 하에서 극대화 된다. 탈산업화 이후 나타난 연령에 의해 구분되는(age-determined insider/outsider distinction) ‘이중 노동시장’의 문제 역시 세대 갈등을 유발할 수 있다(Andersen & Vetter, 1995). 기존에 존재하는 노동조합은 이미 시장에 진입해 있는 노동자들의 이익을 대변하기에 이중화된 노동시장에서는 청년층이 사회경제적 권력을 획득하는데 불리한 위치

16) 정치 구조적인 측면의 경우, 우선 합의제 정치구조나 사회 협약 등 조합주의적인 정치 요소(Pampel, 1994; Kohli 2010; Lijphart & Crepaz 1991; Lijphart, 2012)와 정치적인 대표성 면에서의 세대 간 형평성(Berry, 2012; 성경룡, 2015)에 대한 논의가 진행된 바 있다. 물론 일부 연구자들은 조합주의적인 성격이 강한 국가에서 세대 간 이익의 조정이 어려울 것으로 전망하기도 한다. 전통적인 코포라티즘 이론들에 따르면 복지국가가 제도화된 사회에서 노동조합의 존재는 복지 개혁 혹은 혜택 축소를 막는 정치적 장벽이다(Swank, 2001). 복지 혜택의 조정이 주로 연금이나 실업급여와 관련되어 있음을 고려할 때, 현재 노동시장에 참가하고 있는 노동자들의 이익관계를 대변하는 노동조합의 입장에서는 이것의 축소에 대해 반대하는 것은 자연스러운 일이기 때문이다. 하지만 또 다른 한편으로는 코포라티즘의 또 다른 맥락인 사회적 합의구조의 발달이 오히려 복지 제도의 축소/재조정을 용이하게 할 수도 있다. 재정 절감 등을 이유로 이루어지는 복지제도의 축소는 주로 선거에서의 승리나 사회적 합의과정을 통해 정치적 정당성을 획득하게 되는데, 정당 간의 경쟁을 고려할 때 별로 대중적으로 인기 없는 개혁(Unpopular reform)인 복지 축소를 선거를 통해 정치적으로 정당화하기는 상당히 어렵기 때문이다(Vis, 2010). 이러한 맥락에서 사회적 합의구조는 선거가 아닌 방식으로 대중의 힐난을 피하면서(blame avoidance) 복지축소의 정당성을 확보하는 유용한 수단이 될 수 있다(주은선, 2006).

에 처하게 된다(Lindbeck & Snower 1989). 이러한 제도적 요인을 고려하지 못한 채, 인식 차이만을 가지고 세대 간 계약을 규정하고, 세대 갈등을 논의하는 것에는 한계가 있을 수 있다. 다만, 본 연구가 분석대상으로 삼고 있는 2010년대 한국에서는 제도 수준에서는 변화를 고려하기 어렵다. 일종의 조절변수로서 기능하게 되는 제도요인의 영향력은 추후 장기적인 시계열 자료를 활용하는 연구나 비교연구를 통해 규명해야 할 것이다.

제 3 절. ‘세대’와 ‘세대 갈등’의 규정

1. 세대의 개념

본 항에서는 다양한 세대의 개념을 정리하고, 본 연구에서 사용할 세대의 의미에 대해서 다룬다.

‘세대’라는 표현은 일상적으로, 그리고 학술적으로도 많이 사용되는 단어이다. 하지만 그 의미에 대해서는 논자에 따라, 맥락에 따라 차이가 있다. 본 연구에서 다를 세대 갈등의 의미를 분명히 하기 위해서는 우선 이 ‘세대’의 용법을 정리할 필요가 있다. 기존의 선행연구들은 세대의 의미를 가족 내에서 각 개인이 차지하고 있는 위치를 뜻하는 계보학적인 순서, 문화적, 비슷한 시기에 출생하여 역사적 경험을 공유하고 있는 출생코호트로(Mannheim, 1928), 그리고 생애주기적으로 비슷한 시기에 비슷한 단계에 도달해 있는 연령집단(Marias, 1968¹⁷⁾ ; Erikson & Tedin, 2015) 등 세 가지 의미로 구분하고 있다.

이중 두 번째 개념과 관련하여, 세대론에 대한 사회과학적인 접근방식을 규정했다고 평가되고 있는 독일의 사회학자 칼 만하임은 세대의 의미를 다음과 같이 설명한다.

“(개인의) 계급 내에서의 위치는 한 사회의 경제구조와 권력구조의 변화에 기반해 있다. 세대의 위치는 기본적으로는 출생과 사망이라는 한정된 삶의 생물학적인 리듬과 관련되어 있다. 어떤 개인이 같은 세대에 속해있다고 말할 수 있기 위해서는 같은 시기에 출생하여 사회적 과정이라는 역사적 차원을 공유하고 있어야 한다..... 구성원 사이에서 사회적 상호작용이 없다면, 사회 구조를 정의할 수도 없으며, 특정한 연속성 위에 존재하는 역사 또한 존재할 수 없다. 그렇기에 세대의 사회학적 문제들은 비슷한 시기에 출생한 이들 사이에 어떠한 사회학적인 실재성이 발견되는 지점에서야 비로소 시작된다.” (Karl Mannheim, *The Sociological Problem of Generations*, 1928)

17) 스페인의 역사철학자인 오테가의 제자였던 줄리안 마리아스는 스승의 사상을 종합하여 역사적으로 볼 때 15년 단위로 세대를 구분할 수 있다고 보았다. 마리아스는 이를 모아서 "Generations. I: The Concept" in *LESS*, VI, 88-92에 수록하였다(Jaeger, 1985)

만하임의 설명에 따르면 비슷한 시기에 태어나 동일한 세대 위치를 지닌 모든 집단이 늘 역사 문화적으로 유사한 생각을 갖게 되는 ‘실제 세대’로 발전하게 되는 것은 아니다. 출생 시기가 다른 이들은 성장하면서 당연히 누적적으로 경험하게 되는 구조의 차이가 발생하는데 만하임은 이를 경험의 성층화(stratification of experience)로 명명하였다. 이렇게 경험의 여러 층위가 겹겹이 쌓이면서 의식의 형성에 영향을 미쳐 각 코호트의 사고와 의식이 달라지지만, 이러한 성층화는 여전히 세대 출현의 충분조건은 아니다. 이들 집단이 상호 간의 연계와 유사성에 대해 인식하고 공동의 연대를 만들어가게 될 때 비로소 진짜 세대(실제 세대 혹은 세대 단위)가 형성되기 때문이다. 그래서 만하임은 세대 형성의 과정을 살피기 위해서 역사학적 접근방식과 사회학적 접근방식이 함께 사용될 필요가 있다고 주장하였다.

하지만 만하임의 방식대로 ‘세대’를 규장하게 되면 세 가지 난제에 직면하게 된다. 가장 큰 난제는 세대 효과와 연령 효과를 구분하는 일이다(전상진, 2004; 박명호, 2008; 허석재, 2014). 인간이 생애주기 안에서 나이가 들어감에 따라 발생하는 변화(보수화)를 연령효과로 본다면, 각각의 세대가 세대 내에서 배타적으로 공유하는 경험이 있을 때 그 동질감에 기반하여 해당 세대가 사회의 변화에 대응하는 양식을 세대효과로 볼 수 있다. 출생코호트에 따라 세대를 구분할 경우 그것이 연령의 효과인지 세대의 효과인지 구분하기가 어려워진다. 두 번째 난제는 만하임의 세대 개념이 사회운동의 의미를 강하게 갖기에 세대를 구분하는 방식에 있어서 임의성의 개입이 일어나게 되고, 세대 현상 일반을 다루기에 적절치 않다는 점이다(박재홍, 2017). ‘나이 든 사람들이 물러가고, 그 자리가 대체되는’ 인구학적 의미에서의 세대교체와 같은 일반론적 의미의 사회변동을 ‘역사적 경험’ 공유를 바탕으로 하는 특정 세대의 특성이나, 특정 세대 간의 갈등 문제로 모두 치환할 수는 없다. 또한, ‘실제 세대’가 갖게 되는 연대감이나 역사성을 조작적으로 정의하여 경험적으로 연구하는 준거가 마련되기 어렵다. 마지막으로 세 번째 난제는 세대의 용법을 만하임의 방식으로 한정할 경우, 2차 세계 대전 이후 평화의 시기가 지속되고 ‘복지국가’에 의해 과거에 비해 상대적으로 안정된 선진국들에서는 역사적으

로 중요한 전환점을 특정 코호트가 공유하는 경험을 통해 ‘실제 세대’화할 가능성이 낮아지고 있다는 것이다.

이와 같이 역사 문화적 동질성을 중심으로 세대를 구성하는 논의 방식은 제도적 조건의 변화로 인하여 논의의 확장성 면에서 한계를 노정하게 되고, 역사 및 계보학적 의미로 사용되어온 세대의 의미는 복지국가의 발전에 의해서 새로운 국면을 맞이하게 된다. 20세기에 이르러 두 번의 세계 대전을 거치며 ‘청년세대’는 그 이전 시기의 역사나 문화와 다른, 완전히 새로운 시작을 의미했다. 역사적 사건으로 인하여 세대 간의 관계는 불연속적인 관계로 변화하였고, “동시적인 것들의 비동시성”, 즉, 동시대에 함께 존재하는 여러 세대 간의 인식 차이가 사회적인 차원에서 드러났으며, 동일한 계보학적 위치에 속한 집단들이 갖는 책임의 성격도 변화시켰다.

이러한 변화에 대하여 독일의 역사학자 Jureit(2005)는 “이때부터 혈통과 계승이 아니라 연금과 보험이 세대와 세대 사이의 관계를 규정”하였게 되었다고 평가한다. 즉, ‘혈족’내 위치에 기반한 계보학적 의미에 의해 각 개인의 생애주기적 안정성을 보장해주던 세대 관계가 출산 감소와 형태 변화, 그리고 세계사적으로 단절된 세대 인식으로 인하여 국가 차원에서 사회적인 지속성을 보장하는 ‘복지국가’ 내의 세대 관계로 변화하게 된 것이다. 이러한 변화는 계보학적인, 그리고 역사적 용법으로 사용되던 세대의 의미를 “활동적이며 소득이 있는 중간 세대가 비활동적인 젊은 세대와 노인 세대를 부양하는 ‘세대 계약’을 보장”하기 위한 관계의 의미로 해석된다. 즉, 20세기 중반 이후 사회적 안정성을 높인 시스템적 조건인 ‘복지국가’를 고려한다면, 세대의 의미를 역사적이거나 계보학적인 의미로 한정하여 논의하기보다는, 전체 시스템과 연계되어 있는 연령대별 집단들 사이의 관계로 파악하는 것이 더 적절할 수 있다. 과거에 정치 및 문화 영역에서 발생하던 세대 간 차이와 갈등이 연령에 기반한 사회보장제도의 제도화로 인하여 이제 주로 공적 자원을 둘러싼 분배경쟁으로 전환된 것이다(Williamson et al., 1999).

안상훈(2009)에 따르면 연령은 다중적 이해관계균열을 나타낸다. 연금수급권의 획득은 퇴직자 혹은 퇴직연령 근접자에게는 권리이며 수급 혜택인데 반해, 노동연령에 있는 사람들에게는 이것이 납세 부담의 증대를 의미하기 때문이다.

Busemeyer et al.(2009) 역시 연령대별로 복지제도에 대한 이해관계가 다를 수 있음을 지적한 바 있는데, 이러한 관점에서 현대의 ‘복지국가’라는 제도 내에서의 사회 구성원의 세대 관계에 대하여 연구한 논문들은 각 세대의 의미를 ‘동일한 생애주기 단계에 속한 집단’의 의미로 해석하고, 연령대별 집단 간의 차이를 세대 갈등으로 표현하고 있다(Kananen & Taylor-Gooby, 2007; Hicks, 2001; Svallfors, 2008; Esping -Andersen & Sarasa, 2002; 박경숙 외, 2013; 박재홍, 2017; 최유석, 2017).

본 연구 역시 이러한 흐름에 따라 세대의 의미를 ‘생애주기’의 의미로 설정하여 노동시장 및 사회보장제도 내에서의 유사성에 따라 연령대에 따른 구분을 설정한다. Kohli(1996)는 사회제도의 과정에 따라서 연령에 따라 세 단계로 구분되는 복지세대(welfare generations)를 설정하였다. Kohli의 복지세대는 노동시장 진입 전의 아동-청년기(young), 노동시장의 주축이 되는 성년핵심기(Adult Active), 그리고 노동시장에서의 은퇴 이후인 은퇴기(retired)로 구분된다. 이 때 세대 구분의 핵심은 사회보장제도에 대한 기여와 수급권 획득의 핵심장치인 ‘임금노동’참여여부이다. 즉, 임금노동기 전후에 아동-청년기와 은퇴기를 설정하고 있다. 교육과 노동, 가족형성을 선택하고 지속하는 연령대가 시대의 변화에 따라 비정형화되는 현상을 지적한 Arber and A. Donfut(2000) 역시 세대를 성인 초기에 속하며 고등교육을 받거나 노동시장에 막 진입한 청년 세대(young), 현재 노동시장에 참여하고 있는 핵심(pivot) 세대, 은퇴 후 때때로 고령으로 인한 질병 및 장애의 가능성을 지니고 있는 노인(eldest) 세대로 구분한다. Birnbaum et al.(2017)은 복지정책의 수혜를 기준으로 하여 아동청소년기 중심, 근로연령기 중심, 노년기 중심 등 3개 세대로 구분하였다.

본 연구에서도 이러한 연구경향을 따라 성인 이후의 시기를 15년 단위로 구분하여 고등교육 참여, 취업 및 가족형성지원에 대한 이해관계가 높은 ‘청년 세대’(20~34세), 노동시장에서의 지위 안정과 육아 및 자녀교육에 대한 이해관계가 커지는 ‘프라임 세대18’(35~49세), 은퇴 및 노후준비와 성년자녀의 독립을 경험하

18) ‘프라임(prime)’이라는 표현은 노동경제학 분야에서 자주 등장하는 용어로 25세에서 54세 사이에 속하는 인구집단을 지칭하는데, 이는 해당 집단이 타 연령대에 비하여 노동시장에 가장 적극

게 되는 ‘장년 세대’(50~64세), 그리고 연금, 의료 등 복지제도와 의 이해관계가 높지만 빈약한 공적노후보장체제로 인해 어려움을 겪고 있는 ‘노인 세대’(65세 이상) 등 4개의 세대로 구분하였다.

2. 세대 갈등의 규정: 세대 간 인식 차이를 중심으로

본 항에서는 선행연구들이 세대 갈등을 규정해온 방식에 대해 정리하고, 이를 통해 연구의 방향을 확정한다.

Bengtson et al.(1983)에 따르면 세대 갈등은 세대 간의 인식과 행동방식에 대한 이해 차이가 커질 경우 발생한다. 인간 사회의 지속성을 유지할 수 있기 위해서는 문화와 제도적인 영역에서 세대 간 전승이 필요하다. 하지만 사회 변동의 속도가 너무 빠를 경우, 세대 간 경험 차이가 확대되면서 전승에 어려움이 생기게 된다. 이 때 세대간 인식과 사고방식, 행동방식 면에서 차이가 확대되면 이것이 세대 갈등으로 전환되는 것이다(차성란, 2013)¹⁹⁾.

각 세대 사이에서 사회 문제에 대한 인식 및 가치관의 측면에서 차이가 확대될 경우, 이는 사회적 갈등으로 이어지게 된다. 송호근(2003)은 Huntington (1968:55)이 개발도상국의 정치적 불안정성을 설명하기 위해 고안한 개념인 격차

적으로 참여하는 시기이기 때문이다(Fair & Dominguez, 1987; Fullerton, 1989, Tuzemen, 2018). 현재 우리나라의 경우에도 고등교육 기간의 연장 및 노동시장진입 지연으로 인하여 20대 후반 이후에 높아지기 시작하여 45~49세의 경제활동참가율이 82.2%로 가장 높게 나타나고 있다. 50~54세 연령집단 역시 이전보다는 조금 낮지만 활발한 경제활동참가율을 보이다가, 55세 이상의 연령대에서는 급격히 낮아진다. 2019년 1월 현재, 연령대별 경제활동참가율과 고용률은 다음과 같다(2019 1월. 통계청 경제활동인구조사)

[표 1] 연령대별 경제활동참가율 및 고용률(2019년 1월, 통계청)

	20 - 24세	25 - 29세	30 - 34세	35 - 39세	40 - 44세	45 - 49세	50 - 54세	55 - 59세	60 - 64세	65세 이상	계
경제활동참가율	48	75.9	78.2	76.8	79	81.5	79.4	73.6	59.8	29.2	61.9
고용률	43.1	69.9	75	75.3	76.7	79.6	77.2	71.3	57	26.3	59.2

19) 일상적으로 많이 사용되는 용어임에도 불구하고 ‘세대 갈등’ 수준을 별도로 측정한 지표는 존재하지 않는다. 이는 많은 연구자들이 세대 갈등을 선험적으로 존재해 온 사회적·역사적 현상으로 간주하고 있기 때문이다(박경숙 외, 2012; 박길성, 2011; Tepe & Vanhuysse, 2009; 정재훈, 2016).

가설(gap hypothesis)을 차용하여 한국 사회의 세대 갈등 문제를 분석한다. 격차가설에 따르면 한 개인이 교육이나 미디어를 통해 새로운 경험을 쌓고 가치관의 변화를 경험하게 되면, 과거의 전통적인 질서와 문화의 걸림돌을 벗어나려 시도하게 된다. 하지만 이러한 열망과 그것의 제도적 충족, 즉, 개인의 소망성과 정치적 제도화 수준 간에는 차이가 존재하는데, 이 격차가 커질수록 사회적인 좌절과 불만을 양산하여 정치적 불안정성을 확대시킨다. 즉, 세대 간 인식과 열망수준의 차이가 벌어지면 정치적 불안정성이 확대되는 것이다²⁰⁾.

이러한 맥락에서 세대 갈등에 관한 선행연구들은 주로 정부와 가족의 역할이나 책임의 범위 등에 대한 연령대별 인식의 차이 정도를 중심으로 ‘세대 갈등 수준’, ‘세대 간 연대수준’ 혹은 ‘세대 간 계약’을 규정하고 실증해 왔다²¹⁾. Hicks(2001)는 연령대별 복지인식의 차이를 세대 갈등으로 해석하여 ISSP(International Social Survey Program)를 통해 서구의 복지국가들을 대상으로 노후 보장에 대한 공공의 책임 수준에 대한 인식이 연령대별로 어떻게 다른지에 대해서 국가 수준의 비교연구를 진행하였다. Busemeyer et al.(2009) 또한 ISSP를 사용하여 연금과 교육, 의료, 실업 영역에서의 정부 지출에 대한 태도를 연령대별로 나누어 분석하였으며, Kohl(2003, Kohli, 2010에서 재인용)는 European Barometer를 통해 연금정책에 대한 지지수준을 비교하였다. Svallfors(2008)는 81년부터 2002년까지 각 연령대의 욕구에 부응하도록 설계된 복지정책에 대한 지지수준을 시계열적으로 비교하여 스웨덴의 세대 간 계약 양상에 대해 연구하였다. 국내 연구들 역시 자체 설문 조사 자료를 통해 연령대별 인식 차이를 갈등수준으로 해석한 최유석(2017)이나 김희삼(2015), 성경룡(2015), 박경숙 외(2012)의 연구, 그리고 세계가치관조사의 탈물질주의 지표 등을 활용한 박재홍(2017)의 연구 등이 연령대별 인식의 차이를 세대 갈등으로 규정한 경우에 해당한다.

한 사람이 누리게 되는 복지수준은 가족과 시장, 정부에 의해 구성되며 이 세

20) 송호근(2003)은 이 격차가설에 기반하여 한국의 2030 세대와 5060 세대가 권위주의, 북한에 대한 인식, 미국에 대한 인식 등 세 지점에서 큰 인식 차이를 드러내고, 이 지점에서 세대 갈등이 발생한다고 분석하였다.

21) 세대 간 형평성에 대해서 논의하는 연구들의 경우, 연령대별 부담-수혜 균형 정도를 추정하여 비교하기도 한다. 이러한 연구의 문제점에 대해서는 앞 절의 주석 15번을 참조하시오.

주체간의 역할은 상호 간에 연결되어 있기에(Esping-Andersen, 2009), 노후소득 보장이나 돌봄에 대한 정부의 역할, 책임 범위, 가족의 역할이나 책임 범위 등에 대한 인식은 사회문제에 대응하기 위한 각 개인의 인식과 전략, 대응방식을 의미하게 된다. 연령대별 인식 차이를 세대 측정수단으로 삼은 연구들은 이러한 인식 차이로 인하여 연령대가 다른 집단들, 혹은 생애주기적 위치가 다른 집단들 사이에 사회적 갈등이 발생할 수 있다고 간주하는 것이다. 한 사회 내에서 생애주기적으로 다른 위치에 처한 집단들 사이에 정부의 역할에 대한 견해 차이가 발생한다면, 이는 한정된 자원을 둘러싼 세대 간의 갈등 혹은 투쟁으로 전환될 수 있기 때문이다.

세대 간 차이는 현대 민주정치 과정에서 수시로 갈등선으로 부각된다. 세대 간 인식의 차이가 클수록 유권자의 과반 이상의 동의를 통해 정책이 결정되는 의사결정구조상 특정한 정책이나 견해가 과반 이상의 동의를 이끌어내기 어려워지며, 이러한 어려움은 정치적 의사결정과정에서의 갈등으로 전환된다. 인구 구조상 60대 이상의 비중이 증가하고 있는 상황에서 세대 간 인식 차이 같은 ‘관념적 갈등’은 상호 이해나 인정 같은 해결책으로 해소될 수 없는 사회경제적인 권력 갈등으로 이어질 수 있다(Riley, 1985; 최유정·최셋별, 2013에서 재인용). 즉, 한 사회 내에 동시적으로 존재하는 여러 세대 집단들 사이의 인식 차이를 여러 세대 집단들 사이의 사회적 갈등 수준으로 이해할 수 있는 것이다²²⁾.

22) 물론 인식 중심의 규정 방식이 완벽한 것은 아니며, 크게 세 가지 문제를 지니고 있다(Kohli, 2006). 우선, 일반적인 사람들의 인식이 비체계적이고 모순적일 가능성이 있다. 예를 들어, 노후소득보장에 대해서 정부의 책임이 아니라고 응답한 경우이더라도, 응답자의 생각이 ‘가족 또는 개인의 책임’을 의미하였는지에 대해서 정확히 파악할 수 없다. 두 번째는, 신념이 실제 행위와의 연장선상에 있는 것인지 분명치 않을 뿐더러, 단순히-자신의 실천과는 분리된- 마음속에 그리고 있는 바람직성(social desirability)을 표현하고 있는 것일 수도 있다(Swift et al., 1995). 이러한 경우, 바람직성에 대한 판단이 투표행위와 같은 정치 제도를 통해 표출될지 여부가 불분명하기에 인식의 실천적 의미를 명확히 할 수 없다. 셋째, 인식차이가 갈등으로 이어지는 매커니즘이 국가마다 다를 수 있다. 인식 차이가 큰 사회라고 하더라도 해당 국가의 복지제도의 성장단계, 복지제도의 구성요소 등에 따라서(최유석, 2017), 그리고 해당 국가의 선거 제도 등을 포함하는 정치적 합의구조에 따라서 표출되는 갈등의 양상은 달라질 수 있다(Lijphart, 2012; 윤상철, 2009). 이에 대해서는 추후 연구를 통해 보완될 필요가 있다.

3. 복지인식을 통한 세대 갈등의 측정

복지인식은 결국 국민들이 국가가 어느 수준까지 책임을 져야할 것인지에 대한 견해이며, 국민들의 복지인식에 따라 정부의 정책방향이 결정되기에 복지정책의 맥락에서도 중요한 주제이며(손병돈, 2016), 국가의 기능과 역할, 책임성에 대한 세대 간 견해의 차이는 현실 정치 영역에서의 갈등으로 전환될 수 있다.

복지인식에 대한 기존의 연구들은 연구자의 문제인식에 따라서 평등이나 자유에 대한 이데올로기적 태도나 국가 복지에 대한 개인들의 인식, 공공복지 확대에 대한 입장, 복지책임주체에 대한 인식, 그리고 개별복지정책영역에 대한 정부책임 강화 필요성 등에 대해서 측정해 왔다. 기존 연구에서 활용된 문항들을 종합해보면 복지인식에 대한 측정 문항들은 결국 각 개인이 사회화 과정을 통해 학습된 사회적 가치에 대한 인식과 국가 차원의 사회복지에 대한 태도이자 실천의지로 평가할 수 있다(김신영, 2010).

복지인식의 측정은 불평등에 대한 태도나 정부의 책임성, 복지 확대에 대한 지지 등에 대한 각각의 질문을 복지인식의 대리변수로 간주하는 연구들과 복지인식을 나타낸다고 간주되는 여러 개의 문항을 합산하여 복지인식을 드러내는 하나의 지표로 만들어 사용하는 연구들로 구분된다(이상록과 김형관, 2013; 김영순과 여유진, 2015). 합산하는 방식은 또한 문항들의 요인점수를 산출하여 합산하는 방식과 개별 문항을 표준화하여 단순 합산하는 방식으로 구분되는데, 김영순과 여유진(2015)은 사회복지는 여러 목적을 갖기에 개별 문항을 중심으로 복지인식을 측정하는 것 보다, 여러 개의 문항을 합산하여 사용하는 방식이 더 타당하다고 평가하였으며, 연도에 따라 가중치가 달라져야 하는 요인점수 방식 보다 표준화 합산방식이 일관성 면에서 더 유리하다고 평가하였다.

하지만 이렇게 여러 종류의 문항을 선형표준화 방식으로 합산하여 사용하는 것은 다양한 문제를 야기할 수 있다. 우선, 상이한 지표값들을 동일한 변화 범위와 동일한 방향성을 가질 수 있도록 조정한 뒤 표준화해야 하는데(강신욱 외, 2012), 연구자별로 포함하고 있는 지표의 범위가 다를 뿐만 아니라, 해석 역시 다르다. 한다. 특히 조사된 설문지가 척도로써 개발된 것이라면 내적 일관성이 확보되어 있

는 척도의 문항 일부를 연구자가 자의적으로 선택·합산하여 사용하게 되는 문제가 발생할 수 있다. 재분배에 대한 입장, 연금에 대한 입장, 보육에 대한 입장, 세금 부담 의향 등 논의의 차원이 다른 여러 문항들을 하나의 변수로 만들어 사용할 경우 오히려 개별문항에 담겨져 있던 다양한 정보가 상실될 뿐만 아니라, 그 하나의 변수 값의 변화나 분포가 구성원의 복지인식에 대해서 어떤 의미를 갖는 것인지 파악하기 힘들어 진다.

복지인식의 다차원성을 강조한 이상록과 김형관(2013)의 경우, 복지인식을 대범위에 대한 태도, 증세에 대한 태도, 복지정책 확대에 대한 태도 등을 앞의 두 영역은 2개 문항, 마지막은 9개 문항으로 3개 영역을 각각 측정 한 후, 다시 위 13 문항을 합산하여 ‘총합 복지태도’를 계측하였는데, 저자들이 자인하였다시피, 일부 영역은 내적 타당도가 확보되지 못하였다. 또한 저자들이 구성한 복지태도 종속 변수는 척도 구성을 위해서는 영역별로 3개 이상의 측정 항목이 있어야 한다는 Hatcher(1994)의 전제조건을 세 영역 중 두 영역이 충족하지 못하였다.

복지인식의 다차원성을 고려할 때 가장 이상적인 측정방식은 척도로 개발된 문항을 통해 조사를 수행하고, 이것을 다시 요인분석을 통해 공통요인으로 묶이는지 확인한 후 해석하는 방식일 것이다(안승재 외, 2018). 하지만 현실적인 제약으로 인하여 이러한 절차를 따라 분석하기 어렵다면, 복지인식에 대해서 Hicks(2001), Kohli(2003), Blekesaune & Quadagno(2003), Alesina & La Ferrara (2005), Svallfors(2008), Busemeyer et al.(2009), 최유석(2017) 등이 수행한 것처럼 개별 문항 하나하나를 종속변수로 하여 개별 문항별로 의미를 해석하는 방식일 것이다. 이 경우, 어떠한 문항을 통하여 복지인식을 측정할 것인지 역시 논쟁이 남는 부분이다. 베를린 사회과학센터의 아그네스 블롬은 행위자, 목표, 정책수단, 비용부담, 정책결과 다섯 항목이 복지인식을 측정하는 차원으로 자리매김 되어왔다고 보며, 한 항목에 대한 인식이 여타 항목에 대한 인식과 필연적으로 연계되는 것이 아니기에 위 다섯 항목을 개별적으로 나누어 고찰한다. 하지만 이러한 항목들을 하나의 데이터셋 내에 모두 가지고 있는 경우가 없기에 그녀 역시 여러 인식조사 자료의 문항별 평균값의 변화만을 살핀 바 있다(Blome et al., 2009:248).

앞 절에서 상술했듯이, 본 연구는 각 개인이 현재 속해있는 세대위치에 따라서 각 사회보장제도에 대한 이해관계가 다를 수 있음을 전제한다. Busemeyer et al.(2009)나 Kohli(2010)는 각 개인의 생애주기적 위치에 따라 주로 의존하게 되는 사회보장제도가 다르기에, 연령대에 따라서 선호하게 되는 사회보장제도가 다를 수 있음을 지적한다. 최근 10년간 우리나라에서도 연령이나 자녀여부 등 인구학적 조건에 따라 수급이 결정되는 기초연금, 보편적 무상보육서비스, 아동수당 등이 시행된 바 있다. 이제 복지제도에 대한 각 개인의 입장은 국가의 재분배 개입정도나 보편-선별 선호 등 단일한 차원으로 정렬되지 않고, 각 개인이 처해있는 인구학적 조건에 따라 개별 복지제도들에 대한 선호가 다르게 나타나는- 예를 들어, 노령연금 수급을 앞둔 60대는 연금의 인상을 선호하되, 자신의 수급가능성이 낮은 아동수당의 확대는 선호하지 않는- 현상이 발생할 수 있다. 그렇기에 복지정책의 급격한 변화가 세대 간 인식 차이에 미친 영향을 검토하기 위해서 세대에 따른 이해관계 차이가 크다고 간주되는 각 제도에 대한 정부책임성 동의수준을 각각 비교한다. 특히, 노인 세대의 이해관계가 결부되어 있는 노후소득보장영역에 대한 정부책임성 동의수준과, 청년 및 프라임 세대의 이해관계가 결부되는 어린 아동이 있는 가구를 지원하는 양육 및 보육 영역에 대한 정부책임성 동의수준, 그리고 세대에 따른 이해관계가 상대적으로 적게 결부되는 공공부조 영역에 대한 정부책임성 동의수준을 비교하여 정책의 확대가 각 개인이 속한 세대, 그리고 가족 내 특성에 따라서 어떻게 변하였는지를 분석해 보도록 하겠다.

제 3 장. 연구모형 및 연구문제

본 연구는 복지국가의 발달이 세대 간 갈등을 촉발하는지, 아니면 감소시키는지를 검증하기 위한 연구이다. 본 장에서는 앞 장의 이론적 논의에 기반하여 이중차분모형(Difference-In-Difference)을 통해 검증하고자 하는 연구가설들을 설정한다. 그리고 연구방법과 자료의 특성에 대해 제시할 것이다.

제 1 절. 연구모형

세대 갈등과 복지국가의 관계를 다루었던 기존의 연구들은 두 가지 측면에서 한계를 노정하고 있다. 첫째, 선행연구들은 복지 정책 중 특히 소득보장기능과 관련하여 세대 간 갈등이 촉발될 것이라고 예상한다. 이러한 전망은 소득보장 기능이 가족 내에서 긍정적인 상호작용을 촉진시킬 수 있다는 연구 결과들에 어긋날 뿐만 아니라, 복지정책의 확대에 의해 가족 내 세대 간 부양 부담이 감소하고, 이것이 사회 전체 수준에서의 세대 간 갈등 감소로 이어질 수 있다는 점을 간과하였다.

둘째, 세대 간 인식차이를 비교하여 복지국가를 통해 세대 간 갈등이 격화되고 있지 않음을 주장한 연구들의 경우, 대부분 정부 역할 등에 대한 복지인식의 변화를 연령대별로 시계열적으로 비교하고 있다. 그런데 이러한 방식은 해당 국가가 그 기간 중에 복지정책을 확대하였는지 혹은 축소하였는지, 그리고 언론이나 사회적 사건 등의 외부적 요인에 의해 인식에 외생적인 충격이 가해졌는지 등을 고려하지 않은 접근이기에 해석에 있어서 논란의 여지가 남는다.

최근 10여 년간 우리나라의 복지제도, 특히 노후소득보장정책과 아동가족지원정책은 급격하게 확장되어 왔다. 이러한 정책 환경의 급격한 변화는 정책수혜집단과 비수혜 집단 간의 비교 간의 비교를 통해 정책효과성을 검증할 수 있는 일종의 준실험적 환경(quasi-experiment)을 제공해 주게 된다(우석진, 2019). 이때 활용될 수 있는 추정방법이 이중차분(difference-in-difference, DD)인데, 무작위배정이 없는 상황에서도 처치집단과 통제집단간의 궤적 차이를 비교하여 정책의 효과

를 알 수 있게 해준다(Angrist & Pischke, 2015).

본 연구는 선행연구들의 위와 같은 한계를 극복하고자 이중차분모형을 도입하여 2014년 기초연금 도입과 2013년 영유아 전제층 무상보육 및 양육비 지원 실시 전후 각 세대별로 가족 내에 해당 정책의 수급자가 있는 집단과 없는 집단을 구분하여 해당 영역에 대한 우리 사회 구성원들의 복지인식의 변화를 비교한다. 또한, 지난 10년간 앞의 정책들에 비해 상대적으로 변화의 폭이 크지 않았던 공공부조에 대한 세대-수혜 여부별 인식 변화의 궤적을 비교한다.

기존의 선행연구들 역시 복지인식의 영향요인으로 ‘자기이해’ 요인을 꼽은 바 있다. 그 이론에 따르면, 핵심경제활동인구에 속한 청장년층의 경우, 노인층을 대상으로 하는 연금정책의 확장에 대해 지지를 보일 가능성이 높지 않다. 자신의 수혜에 따른 혜택보다는 복지납세자로서의 담세 의무를 더 크게 느낄 수 있기 때문이다. 하지만 이러한 이익형량논리는 단선적이다. 사회적 세대 관계와 계보학적 세대 관계가 복지국가를 통해 상호 작용을 일으킬 수 있기 때문이다. 즉, 본인의 부모가 기초연금을 수급하게 되게 된다면, 실제 노부모의 삶이 나아질 뿐만 아니라, 청장년 세대가 사적 이전의 형태로 부담하고 있던 노부모에 대한 부양 부담 역시 경감될 수 있으며(김희삼, 2008; 강성호, 2011; 전승훈·박승준, 2012; 이경배, 2018), 이 경우 해당 정책 영역에 대한 지지가 커질 수 있다. 역으로, 중고령자의 경우 손자녀가 보육서비스를 이용하거나 양육수당 지원을 받게 되면, 아동가족 영역에 대한 정부의 적극적인 역할을 더 지지하게 될 수 있다. 본 연구는 이렇게 ‘확장된 자기이해’의 논리가 복지정책 확장의 맥락에 적용되어 세대 간 갈등을 완화시키는 단서가 될 수 있는지를 실증적으로 검토해 볼 것이다.

제 2 절. 연구문제 및 연구가설

본 절에서는 복지제도의 발달과 세대 갈등 간의 관계를 규명하기 위한 구체적인 연구문제들을 규정한다.

Bengtson et al.(1983)에 따르면 세대 갈등은 세대 간의 인식과 행동방식에 대한 이해 차이가 커질 경우 발생한다. 한 사람이 누리게 되는 복지수준은 가족과 시장, 정부에 의해 구성되며 이 세 주체간의 역할은 상호 간에 연결되어 있기에 (Esping-Andersen, 2009), 노후소득보장이나 돌봄에 대한 정부의 역할, 책임 범위, 가족의 역할이나 책임 범위 등에 대한 인식에 있어서 세대 간의 차이가 클 경우 세대 간의 갈등이 심화될 것임을 유추할 수 있다²³⁾. 그래서 본 연구에서는 응답자의 추가적인 부담 의향을 전제로 주요 복지 영역에서의 정부의 역할이 확대되어야 하는지를 묻는 설문 문항을 통해 세대 간의 인식의 차이가 커지는지 혹은 줄어드는지를 확인한다.

첫 번째 연구문제는 복지제도의 확대가 해당 영역에 대한 복지인식을 세대별로 어떻게 다르게 변화시켰는지를 확인하는 것이다. 갈등 강화론에 입각해 있는 연구들은 노후소득보장 관련 지출이 증가할수록 세대 갈등의 가능성이 높아진다고 주장한다(전영준, 2012; 전병목, 2015; 강우진, 2015; Kotlikoff & Burns, 2004). 복지제도의 확대는 수혜 집단과 비수혜 집단 간의 상충을 전제로 하게 된다. 총량적인 공공복지재원이 한정적인 상황에서 특정 세대에 혜택이 집중되는 복지제도가 세대 간의 갈등을 촉발하게 되는 것은 ‘자기이해’ 측면에서 볼 때 개연성이 있는

23) 세대 간의 인식의 차이는 특정 유권자 집단을 동원(mobilise)하고자 하는 정치 집단 간 선거 경쟁과정을 통해 세대 간 갈등으로 격화될 수 있다(Lynch, 2006). Kohli(2010)에 따르면 잠재적인 갈등요인이 존재한다고 해도 이것을 관리할 수 있는 제도의 발달 수준에 따라서 실제 갈등으로 표출되는 수준에는 차이가 존재한다. 정부의 지출의 노인집중성(Age-orientation)을 측정하고 분석한 Lynch(2006) 역시 집중성의 원인이 선거경쟁의 구조나 역사성 등 제도 차원에 있다고 분석하였다. 즉, 한정된 사회적 자원을 두고 여러 세대 집단이 경쟁을 벌이면서 갈등이 격화되는 것이기에 각국이 지니고 있는 정치제도, 구체적으로는 사회적 합의제도의 발달수준에 따라 세대 갈등의 양상은 달라질 수 있는 것이다. 그러나 본 연구의 대상 기간 중 한국은 정치제도 면에서 변화가 이루어지지 않은데다가, 본 연구가 비교연구도 아니기에 정치제도 측면에 관한 논의는 후속 연구의 몫으로 남긴다.

추측이다.

하지만 반대의 상황이 발생할 수도 있다. 기초연금이나 아동보육서비스의 확대는 직접적으로 특정 세대에게 혜택을 주는 것이지만, 제도의 확대에 의한 간접체험의 증가로 인해, 또는 먼 훗날 자신의 이익을 고려하게 되어 세대 간 인식의 차이가 오히려 좁혀질 수도 있기 때문이다. 2010년을 전후한 시점의 복지정책변화가 세대별 인식에 있어서 어떻게 다르게 작용하였는지 실증하기 위해서 본 연구에서는 한국복지패널 8차 웨이브(2012년 조사)와 11차 웨이브(2015년 조사)의 복지인식조사 결과를 이중차분 모형을 통해 분석한다.

연구문제1: 복지제도의 확대와 ‘자기이해’에 따른 세대별 인식의 변화

1-1. 노후소득보장 영역에서의 정부의 적극적 역할에 대한 노인 세대의 선호는 타 세대에 비해 높게 나타날 것이다.

1-2. 기초연금의 확대에 의하여 노후소득보장 영역에 대한 노인 세대의 높은 선호가 타 세대와 유사한 수준으로 낮아졌을 것이다.

1-3. 아동 가구 지원에 대해서 프라임 세대의 선호는 타 세대에 비해 높게 나타날 것이다.

1-4. 보육서비스의 확대에 의하여 아동가족지원 영역에 대한 프라임 세대의 높은 선호가 타 세대와 유사한 수준으로 낮아졌을 것이다.

두 번째 연구문제는 공공부조에 대한 인식이 비교기간 중에 어떻게 변화했는지를 살펴본다. 공공부조는 제도에 대한 연령대에 따른 이해관계가 연금이나 보육서비스에 비해 작을 뿐만 아니라(Busemeyer et al., 2009), 비교 기간 중 노후소득보장영역이나 아동가족지원영역에 비해 상대적으로 정책 변화의 폭이 적었다. 한국인의 세대별 복지인식을 분석한 이상록·김형관(2013)의 연구 역시 빈곤층에 대한 정책은 ‘생애주기적으로 무관한’ 복지정책으로 평가하고 있다. 실제 세대 갈등과 관

련된 여러 연구에서도 ‘빈곤층 생활지원’에 대한 인식은 특정 연령대만의 (age-related) 정책이 아니기에 별로 분석이 이루어지지 않았다.

그렇다면 세대별 자기이해의 대립이 덜 하다고 하는 공공부조에 대해서는 세대 간 이견이 없을까? 꼭 그렇지는 않은 것 같다. Svallfors(2008)에 따르면 노인복지를 선호하는 이들은 의료보장과 공공부조 가운데 의료 부문에서의 추가적인 정부 지출을 선호하는 경향을 보였으며, 가족정책을 선호하는 이들은 의료보장보다 공공부조에 대한 추가적인 지출을 선호하는 경향을 보였다. 이에 대해서 저자는 스웨덴의 보편적 의료서비스를 지적하면서 “노인들에 대한 추가지출을 지지하는 이들은 전체 사회의 맥락을 고려하여 (모두에게 동등한 이용이 보장되는) 의료부문의 지출을 선호하는 것 같고, 가족정책을 선호하는 이들은 즉각적인 도움이 필요한 것으로 보이는 이들에 대한 지출을 선호하는 경향이 있다.”고 해석하였다.

스발포르스의 이러한 해석은 공공부조에 대한 인식이 여타 복지제도의 구축방식에 따라서, 그리고 해당 사회가 지니고 있는 ‘자격 있는 빈자(deserving poor)’에 대한 관점에 따라서 국가별로 달라질 수 있음을 의미한다. 이상록·김형관(2013)에 따르면 노인 세대보다는 젊은 세대에서 빈곤층 지원에 대해 더 친복지적인 인식을 가진 것으로 나타났다. 최근에 발표된 <2018 사회보장 대국민 인식조사>(김미곤 외, 2018)에 따르면 우리 국민들은 ‘사회보장을 확대할 때 중점을 두어야 하는 취약집단’중 첫 번째로 ‘노인’(33.9%)을 꼽았다. 이는 ‘빈곤층’의 이미지가 세대 별로 다를 수 있음을 의미한다.

본 연구에서는 세대별 자기이해와 별로 관계가 없다고 간주되는 빈곤층 생활지원에 관한 정부책임성 인식에 대한 변화를 세대별로 분석하고, 이 결과와 노후소득보장영역 및 아동가족지원 영역에 대한 인식변화가 세대별로, 그리고 ‘확장된 자기이해’에 따라 어떻게 달라지는 살펴볼 것이다.

연구문제2. 세대별 이해관계가 적은 복지제도에 대한 인식변화

2-1. 2012년 인식에서는 빈곤층 생활지원 영역에 대한 세대별 선호의 차이가 나타나지 않을 것이다.

2-2. 2015년 인식에서는 빈곤층 생활지원 영역에 대해서 노인 세대의 비선호가 발생하지 않았을 것이다.

세 번째 연구문제는 복지제도의 발달이 ‘확장된 자기이해’ 경로를 통해 세대 갈등을 완화시킨다는 견해를 검증하는 것이다. 연금제도나 보육, 돌봄 서비스의 확대는 정부의 기능과 역할에 대한 세대 간의 이해 차이를 좁혀 세대 간의 갈등을 줄이는 기능을 하게 된다(Kohli, 2010). Blome et al.(2009) 역시 특정 세대를 지원하면 지원을 받지 않는 타 세대의 삶의 질 역시 개선되기에 세대 간 갈등이 축소될 수 있음을 지적한다. 즉, 가족 구성원의 복지제도 수혜 경험(‘확장된 자기이해’)이 가족 내 다른 구성원들의 인식에까지 영향을 미치게 된다는 논리이다.

Armingeon (2006)은 노인들이 연금이나 보건의료에 관한 정책에 대한 지출은 선호하지만, 교육이나 실업급여에 대해 지출을 늘리는 것은 별로 선호하지 않는다고 보았으며 Preston(1984) 역시 정치적인 이유로 인하여 연금과 같은 노인 세대를 위한 지출과 아동-청소년 세대를 위한 지출 간에 일종의 상쇄관계가 발생한다고 주장하였다. 이러한 주장에 따르면 양육이나 보육, 교육에 대한 지출수준이 높을수록 세대 갈등이 심화되어야 한다. 이기적인 노인층이 본인들의 이익에 반하는 복지지출을 선호하지 않기 때문이다.

하지만 이러한 주장은 세대 관계의 연속성 즉, 노인 자신의 이익은 아니라고 하더라도 자녀나 손자녀 등과 같은 혈연적 관계망 속에서 이루어지는 상호작용을 고려하지 못한 결과일 수 있다. Goerres & Tepe(2010)에 따르면 각 개인의 생애 주기적 위치에 기반한 이익(age-based self-interest)은 세대 관계에 따라서 이익을 감안하는 범위가 달라질 수 있기 때문이다. 가족 구성원 내 수혜자가 있는지에 의해서(본 연구에서는 이를 ‘자기이해’와 구분하여 ‘확장된 자기이해’로 명명함.) 동일 세대에 속한 이들 사이에 인식의 차이가 발생하는지를 실증해 볼 필요가 있다.

연구문제3. ‘확장된 자기이해’에 따른 인식 변화

3-1. 가구 내에 노인이 있는 프라임 세대 구성원이 가구 내 노인이 없는 프라임

세대 구성원보다 노후소득보장영역에서의 정부의 적극적 역할에 대한 동의수준이 더 높게 나타날 것이다.

3-2. 가구 내에 아동이 있는 노인이 가구 내 아동이 없는 노인에 비해서 아동가족지원 영역에서의 정부의 적극적 역할에 대한 동의수준이 더 높게 나타날 것이다.

제 4 장. 연구방법

제 1 절. 분석자료

본 연구는 복지제도의 확대가 세대 갈등에 미치는 영향을 파악하기 위해서 이중 차분모형을 도입하여 2014년 기초연금 도입과 2013년 영유아 전 계층 무상보육 및 양육수당 지급 실시 전후 각 세대별로 가족 내에 해당 정책의 수급자가 있는 집단과 없는 집단을 구분하여 해당 영역에 대한 우리 사회 구성원들의 복지인식의 변화를 비교한다.

이러한 연구목표를 달성하기 위해서 분석에는 한국복지패널 복지인식부가조사자료를 활용한다. 한국복지패널은 각 연도마다 별도의 주제(special issue)를 개발하여 아동, 장애인, 복지인식 세 주제에 대해 3년 주기로 조사를 시행하고 있으며, 복지인식조사는 2차(2007)·5차(2010)·8차(2013)·11차(2016)에 시행되었다. 복지인식 부가조사에는 전반적인 사회적·정치적 인식과 태도, 성장과 분배에 대한 인식, 소득재분배에 대한 인식, 복지재원마련에 대한 견해, 영역별 정부책임성에 대한 인식, 복지 수급자에 대한 인식 등을 포함하고 있다. 이 자료는 본 조사에 포함되어 있는 응답자의 인구 사회학적 정보 및 영역별 복지 수혜경험, 가구 내 수혜자 여부 등의 정보와 결합되어 분석에 투입될 수 있다.

본 연구에서의 처치효과인 ‘노후소득보장정책과 아동가족지원정책의 급격한 변화’는 각각 2014년 7월의 기초연금 도입과 2013년 3월 전 계층 무상보육 및 양육수당 지급으로 보기에, 2013년 1월부터 6월 8일까지 조사된 8차 조사와 2016년 3월 2일부터 6월 8일까지 조사된 11차 조사자료를 분석대상 자료로 활용한다²⁴⁾. 2차와 5차의 복지인식 조사의 경우 표본이 표본 가구 내 모든 가구원이 아

24) 분석의 초기값에 해당하는 복지패널 8차 조사는 2013년 1월부터 6월 8일 사이에 이루어졌기에, 2013년 3월부터 6월 사이에 조사된 자료에 대해서는 2013년 3월에 시행된 전 계층 무상보육 및 양육수당 지급 시행에 따라 ‘처치집단 초기값의 독립성 가정(no effect on the pre-treatment population)’에 일부 위배된다. 위 가정을 충족시키기 위해 2010년에 조사된 5차 데이터를 쓰는 방법도 있겠으나, 이 경우 외생적 요인의 영향에 의해서 순수한 정책 효과 해석이 더 어려워질 수도 있고, 넓어진 비교기간으로 인하여 본 연구의 주된 관심사인

니고 가구주와 배우자 중 1명 또는 2명으로 구성되어 있어서 대표성을 확보하는데 문제가 있었다. 이러한 문제를 보완하기 위해서 8차 연도에는 7차 전체 표본 가구 중 지역별, 계층별, 확률 비례 추출법에 따라 추출된 표본 가구(2,399가구, 가구원 6,248명) 내 만 19세 이상 모든 가구원 5,050명을 대상으로 조사를 실시하였으며, 11차 연도 복지인식 부가조사에는 8차 연도 복지인식 부가조사에 응답한 2,399가구 중 11차 연도 조사 표본에 포함된 2,121가구의 3,634명의 가구원을 대상으로 하였다(김문길 외, 2016).

제 2 절. 변수정의 및 측정

1. 복지인식의 측정

본 연구는 종속변수로서 한 사회 내에 존재하는 다양한 세대 사이의 복지인식과 영역별 복지수혜 경험 여부에 따른 복지인식의 차이와 변화를 측정할 것이다. 현대 국가에서는 생애주기별 위험에 대하여 정부 주도의 복지제도를 통해 대응하는 사회보장제도로 인하여 세대 간 차이와 갈등은 주로 공적자원을 둘러싼 분배경쟁으로 전환되었다. 현대 복지국가 내에서의 세대 관계를 다룬 논문들은 각 세대의 의미를 ‘동일한 생애주기 단계에 속한 집단’으로 규정하고, 연령 집단 간의 차이를 세대 갈등으로 규정하였다(Armingeon, 2006; Hicks, 2001; Svallfors, 2008; Kohli, 2010; Esping-Andersen & Sarasa, 2002; Williamson et al., 1999; 박경숙 외, 2013; 박재홍, 2017; 최유석, 2017; Jureit, 2005).

본 연구에서도 생애주기적 특성을 고려하여 사회보장제도 내에서의 위치에 따라 청년세대(20~34세), 프라임세대(35~50세), 장년세대(51~65세), 노인세대(65세 이상)로 구분한다. 안상훈(2009)에 따르면 연령은 다중적 이해관계균열을 나타낸다. 연금수급권의 획득은 퇴직자 혹은 퇴직연령 근접자에게는 권리이며 수급 혜택인데 반해, 노동연령에 있는 사람들에게는 이것이 납세 부담의 증대를 의미할 수

‘생애주기에 기반한 세대’의 의미가 퇴색될 수 있기에, 자료상의 한계에도 불구하고 8차 조사 자료를 사용하였으며, 이는 본 연구의 한계이다.

있기 때문이다. Busemeyer et al.(2009) 역시 연령대별로 복지제도에 대한 이해 관계가 다를 수 있으며, 노인세대는 주로 노후소득보장 관련 정책과 의료, 청년세대는 교육 및 가족정책에 주로 관심이 크다고 설명하였다. 이에 근거하여 본 연구에서는 취업 및 가족형성지원에 대한 이해관계가 큰 20~34세를 청년세대로, 어린 자녀로 인하여 출산과 보육 및 교육에 대한 관심이 높고 경제활동참가율이 높은 35~49세를 프라임세대로, 퇴직에 대한 관심이 높아지는 50~64세를 장년 세대로, 빈약한 공적노후보장체제로 인해 현재 어려움을 겪고 있는 65세 이상을 노인세대로 구분하였다.

그 이후, 세대별로 복지인식의 평균적인 변화 궤적을 비교하여 정책의 변화가 각 세대별로 어떻게 작용하였는지를 비교한다. 정치경제학적 모델에서는 정부 정책의 크기는 ‘스스로의 경제적 이익을 극대화하려는’ 유권자의 선호에 의해 결정되며, 이 때 이타심은 정치적 동기로 고려되지 않는다(Persson & Tabellini, 2000). 이 연장선장에서, 복지국가에 대한 개인의 인식이나 선호는 현 시점에서 각자의 물질적 상황 또는 머지않은 미래에 그/그녀가 생애주기적으로 경험하게 될 예측 가능한 위험과 결부되어 있다. 이러한 관점에서 복지정책에 대한 각 개인의 인식은 각자가 속해있는 생애주기적 상황과 결부된다(Goerres & Tepe, 2010).

인식 중심의 연구는 세대 갈등을 규정하는 가장 전통적인 방식이지만 응답자의 인식이 비체계적일 가능성, 신념과 실제 행위 간의 괴리, 인식차이가 표출되는 메커니즘 차이 등의 약점이 있다(Goerres & Prinzen, 2011). 이러한 약점을 보완하기 위해서 Swift et al(1995)은 사회조사를 진행할 때 설문 문항을 최대한 특정한 사회적 상황이나 딜레마 상황을 상정하고 투표 행위와 같이 직접적인 행동을 선택하도록 하는 방식으로 측정할 필요가 있음을 지적한 바 있다. 이러한 조사 설계가 설문 중심의 연구가 지니게 되는 구현된 선호(revealed preference)와의 차이를 보완하는 중요한 장치가 되기 때문이다.

국제사회조사(ISSP), 그리고 그 설문과 유사하게 구성된 한국복지패널의 복지인식조사는 정부책임에 대해 응답자에게 질문하면서 그 응답으로 인하여 응답자의 조세 부담이 늘어날 수도 있음을 전제하고 있다. 이것은 응답자의 비체계성 문제를 완화시키기 위해서 사회조사 문항들 가운데 ‘각자의 선택에 따라 추가적인 부담

이 발생할 수도 있음을 명시하여 실천적 함의를 갖도록' 구성된 문항으로 조사를 시행한 것이다. 자신의 비용 부담 가능성을 전제한 상태에서 노후소득보장, 아동가족지원, 빈곤층지원 등 개별 정책 영역에 대한 정부의 적극적인 역할 확대의 필요성을 묻는 형태로 구성된 복지인식 설문이 응답자의 비체계적인 응답 가능성을 줄이고 복지인식을 측정하는데 효율적인 방법이기 때문에 본 연구에서는 아래 해당 문항들을 복지인식 측정문항으로 활용한다.

[표 2] 종속변수: 복지인식 측정문항(복지패널 복지인식부가조사)

※ 다음에 열거된 각 영역의 정부지출이 늘기를 바라는지 혹은 줄어들기를 바라는지 말씀해 주십시오. 단, '훨씬 더 많이' 지출이 늘어나는 경우 이를 위해 세금을 더 거둬야 한다는 것을 염두에 두시길 바랍니다.

분야: 국민연금(기초연금), 아이를 키우는 가족지원, 빈곤층 생활지원

- ① 훨씬 더 많이 지출 ② 좀 더 늘려야 ③ 현재 수준으로 지출
④ 조금 덜 지출 ⑤ 훨씬 덜 지출

※ 실제 분석에는 해석상의 편의를 위하여 '역코딩'하여 투입.

2. 통제변수

정책의 변화가 각 세대의 복지인식에 미친 영향을 정확하게 계측하기 위해서는 선행연구들에서 복지인식에 영향을 미치는 요인으로 간주되던 이데올로기, 성별, 교육수준, 빈곤가구 여부 등의 영향을 통제할 필요가 있다.

우선, 각 개인의 이데올로기적 성향을 통제변수로 투입한다. 정치 이데올로기는 “복지국가, 복지정책, 재분배 등에 대한 개인의 태도는 국가, 시장, 민간부문과 사

회성원의 관계, 사회정의 등에 대한 가치 태도 등의 기초가 되는(이상록 외, 2013)” 중요한 복지인식 결정요인이기 때문이다. 특히 한국 사회 내에서 86세대의 경우 반미 사회주의 이념과 현실변혁이론에 기반하여 대학생활을 보내며 역사적으로 성공한 학생운동의 경험을 가졌다는 점, 그리고 나이가 들어서도 정치적 진보성을 유지하고 있다는 점(박병영, 2007; 박재홍, 2017; 최유석, 2016; 은석 외, 2018)이 여러 연구에서 지적되고 있다. 2014년 세대공생연구팀이 성인 1214명을 대상으로 조사한 데이터에 따르면, 소득분배나 북한과의 평화 협력 문제에서 40대(386세대) 고유의 강한 진보성향이 코호트 효과로써 발견되고 있다(최유석, 2016). 또한, 20대의 경우 전반적으로 정부의 책임에 동의하는 비율이 높았는데, 저자는 이것이 ‘청년층의 진보적인 정치성향’ 때문이라고 보았다. 연구모델에 따라 결과가 약간씩 상이하긴 하지만, 스스로를 진보적이라고 평가할수록 복지에 대한 정부책임 확대 및 증세에 대해 더 지지적인 것으로 나타난다. 반대로 스스로의 정치이데올로기를 보수적이라고 평가할수록 정부의 복지책임 증대나 증세에 대해 부정적인 것으로 나타나고 있다(김신영, 2010; 이아름, 2010).

이러한 코호트적 특성을 고려할 때 한국 사회에서 생애주기에 의해 구분된 세대의 효과를 명료하게 나타내기 위해서 분석모델에 이데올로기를 통제변수로 투입할 필요가 있다. 투입된 변수는 이상록 외(2013)에 사용된 것과 같이 한국복지패널 복지인식 부가조사에 포함되어 있는 ‘정치적 성향(매우 보수적~매우 진보적, 5점 척도)’를 투입하였다.

두 번째로 고려해야 할 통제변인은 성별이다. Bonoli 와 Hausermann(2009)은 사회정책형성의 갈등선(conflict line)이 수직적 계층구조와 세대, 젠더 세 가지로 압축되고 있음을 지적한다. ISSP(International Social Survey Program)을 통해 국가별 비교연구를 수행한 Hicks(2001) 역시 복지인식에 대한 성별 차이(gender gap)가 드러나고 있음을 지적하였다. 사회복지서비스가 확대되면서 여성이 남성에게 비해 사회서비스 수혜자 또는 공급자가 될 가능성이 커지기에 여성이 남성에게 비해 복지제도의 확대를 지지할 가능성이 높다(Svalfors, 2007). 하지만 한국에 대한 실증연구 결과, 성별 요인이 유의미하지 않거나(김신영, 2009, 이상록·김형관, 2013), 오히려 여성이 복지확대에 더 부정적인 것으로 나타나기도 했다(김영순·여유진,

2011; Larsen, 2008, 백정미 외, 2008).

세 번째 변인은 교육수준이다. 교육수준과 복지인식과의 관계 역시 연구에 따라서 약간씩 상이하게 나타난다. 교육수준이 높을수록 복지확대에 대한 높은 지지가 나타나는 연구들(류만희·최영, 2009; 이상록·김형관, 2013; 손병돈, 2016)과 교육수준이 복지인식에 별다른 영향을 미치지 않는다는 연구(김영순·여유진, 2015; 백정미 외, 2008)들이 함께 보고되고 있다. 세대 간 인식의 격차 요인을 밝히기 위해서 본 연구에서는 최종교육연수를 통제변수로 투입한다.

마지막으로, 빈곤가구 여부 역시 통제변수로 투입한다. 2010년대 이전의 연구들은 한국인이 고소득·고학력일수록 복지확대를 지지하는 모순적 인식을 보이고 있음을 지적했다(김상균·김원오, 1995; 주은선·백정미, 2007; 손병돈, 2016). 하지만 2010년대 이후 복지정책에 대한 논의가 본격화되면서 복지인식에 있어 계층·계급의 영향력이 분명하게 나타나고 있다. 본 연구에서는 복지인식에 대한 세대 간 차이의 이면에 빈부 갈등이 상존해 있을 가능성을 염두에 두고, 복지패널에 포함되어 있는 빈곤가구여부(중위소득 기준)를 더미변수로 분석에 투입한다.

[표 3] 통제변수의 종류와 변수정의, 출처

변수 종류	변수 정의	출처
정치적 이데올로기 (역코딩)	귀하는 자신이 정치적으로 어느 정도 진보적 또는 보수적이라고 생각하십니까? “1(매우 보수적)~5(매우 진보적)”	한국복지패널 복지인식부가조사
성별	0: 남성, 1: 여성	한국복지패널
교육연수	0년~22년	
빈곤가구 여부	공공부조 이전의 균등화 경상소득의 중위 60% 기준 (1: 빈곤가구)	

제 3 절. 분석방법

1. 이중차분법

그간 사회과학 영역에서는 전통적으로 OLS 모형에 기반한 분석기법들을 사용하여 왔다. 사회과학 영역에서는 무작위 처치 사례를 찾기 어렵다고 간주되어 왔기 때문에 분석모형에 많은 설명변수를 투입하거나 통제하는 방법으로 인과효과를 밝히기 위해 노력해 온 것이다. 그런데, OLS를 통해 추정된 값이 BLUE, 즉, 선형이며 불편인 추정량중 가장 분산이 작아 효율적인 추정량(Best Linear Unbiased Estimator)이 될 수 있기 위해서는 선형성, 동분산성, 관측의 독립성, 오차항의 정규성 등에 대한 가정이 필요하다. 하지만 이러한 가정은 현실에서 자주 한계에 직면하게 된다. 특히 중요 설명변수와 분석모형의 오차항이 통계적으로 서로 독립적이지 않고 체계적인 상관관계가 있는 경우 인과관계에 따른 추론이 어려워지는데 이러한 문제를 내생성(endogeneity) 문제라고 한다(강창희 외, 2013).

내생성이 발생하는 경우는 종속변수에 중요한 요인이지만 이를 모델에 포함하지 못하여 발생하는 누락변수(omitted variables)가 있거나 변수의 측정과정에 노이즈가 섞여 관측되는 측정오차(measurement error)가 존재하는 경우, 설명변수와 종속변수 사이의 관계가 동시성(simultaneity)을 보이는 경우 등이 있다(우석진, 2018). 이러한 내생성의 문제를 해소하기 위하여 연구자들은 도구변수 찾아 분석에 투입하는 방법(Angrist & Evans, 1998), 패널자료를 활용하여 동적패널모형을 활용하는 방법(은석, 2015), 그리고 정책변화의 적용에 있어 차이가 존재하는 일종의 준자연실험 하에서 정책효과를 추정하는 기법(Gould et al., 2004, Drago et al., 2009) 등을 사용해 왔다.

이 때 준자연실험이란 자연 환경의 변화 또는 급격한 정책 변화가 발생하여 우연하게 실험환경과 같은 무작위적인 요소를 갖추게 되는 상황을 의미한다. 급격한 정책변화가 이루어졌을 때 그로 인해 수혜를 입게 되는 집단을 처치집단으로, 정책변화에 의해 별다른 영향을 보지 않는 집단을 비교집단으로 구분할 수 있다. 이들 두 집단에 대하여 정책 시행 전후의 관측치를 가지고 있다면, 우선 정책 시행 전후 처치집단의 전후 성과를 차분하여 정책의 효과를 추정할 수 있다. 그런데 이

럴 경우, 정책 시행 전후에 발생한 모든 변화를 정책효과로 간주하는 실수를 범할 수 있다. 이러한 문제는 정책시행 전후 비교집단의 성과를 차분하여 빼 줌으로써 해결할 수 있다. 비교집단의 변화는 정책에 의한 영향 때문에 발생한 차이가 아니라 자연적으로 변하는 시간 추세로 인해 발생한 차이로 볼 수 있기 때문이다. 이렇게 두 번에 걸쳐 평균 성과를 차분하는 추정방식을 이중차분(DID: Difference-in-difference) 추정법이라고 한다. 이중차분법은 급격한 정책변화와 같은 준자연실험 상황에서 가장 유용성이 높는데, 집단들의 두 시점 차이를 활용하기에 정책에 의해 영향을 받는 집단과 받지 않는 집단을 비교할 때 발생할 수 있는 편의(bias)를 제거할 수 있으며, 동시에 자연적으로 발생할 수 있는 추세(trends) 역시 통제할 수 있다(우석진, 2019).

2. 이중차분법 적용의 전제조건

이중차분법 적용의 적절성을 설명하는 것은 가상적인 상황에 대한 설명이기에 자료분석을 통해서만은 가능하지 않으며, 제도 및 처치의 적용에 대한 구체적인 이해를 통해서만 가능하다(강창희 외, 2013). 이는 처치가 적용되지 않은 가상적 상황에 대한 관측은 이루어지지 않기 때문이다.

이중차분법을 적용하는 경우, 처치집단과 비교집단을 분리하는 과정에서 선택편향(selection bias)이 존재한다고 해도 정책 시행 이전에 관측된 처치집단과 통제집단의 차이를 두 집단의 고유한 차이로 간주하고, 이 차이를 정책 시행 이후에 발생한 차이에서 제거함으로써 순수하게 정책 시행에 의해서 발생한 효과를 구분해낼 수 있다. 이를 위해서 처치집단과 통제집단의 고유한 차이는 시간에 의해 영향을 받지 않는다는 가정이 필요하다. 이는 오차항에 포함되어 있는 '관찰되지 못하였으나 종속변수에 영향을 미치는 요인(unobserved factors)'들과 처치집단과 통제집단의 고유한 차이 간에 상관관계가 존재하지 않는다는 의미이다. 따라서 이중차분모형은 처치집단과 비교집단이 동질적이지 않을 때 유용한 분석모델이다. 두 집단 사이에 존재하는 차이가 시간의 흐름에 영향을 받지 않는 고정적 차이라면 '시간에 따라 변화하되 측정하지 못하는 외부요인들이(unmeasured time varying factors)' 처치집단과 통제집단에 미치는 영향은 동일하다는 것이다(Kaushal &

Kaestner, 2001).

처치집단과 통제집단이 외부요인으로부터 받는 영향이 동일하다고 간주할 수 있으려면 처치집단과 통제집단의 공통추세에 대한 가정과 처치의 외생성에 대한 가정이 필요하다(Wing et al., 2018; Lechner, 2010). 사회과학연구에서 무작위 배정은 윤리적 문제로 인하여 현실적으로 이루어지기 어렵다. 그런데 무작위배정이 이루어지지 않은 상태에서 처치집단과 비교집단 간 내생적인 차이가 존재한다면, 처치 이후 두 집단 간 평균 성과의 차이를 처치에 의한 인과효과라고 해석하는데 제약이 생기게 된다(강창희 외, 2013: 96). 그렇기에 시행된 정책 외의 외부요인들이 두 집단에 미치는 영향은 동질적이어야 한다. 그래서 처치집단과 통제집단의 설정에 있어서 외부효과에 대해 최대한 동일하게 반응하는 집단으로 선정해야 한다. 그러나 현실의 연구에서 두 집단에 적용되는 이 가정을 현실적으로 완전히 만족시킬 수는 없을 뿐만 아니라, 기본 가정들의 충족여부를 명확하게 검증할 방법 역시 없다(Kaushal & Kaestner, 2001). 다만 일부 문헌에 언급되어 있듯이, 다음의 방법들을 통해 각 연구자는 본인이 설계한 이중차분방식의 타당성을 확보하기 위해 노력하고 있다.

최근의 이중차분기법을 적용한 연구들은 민감도 분석, 강건성 확인 등을 통해 가설 증명 과정의 내적 타당도를 확보하는 과정에 공을 들이고 있다. 공통추세가 정이나 강한 외생성 조건을 확인하는 것은 개별 연구의 데이터 구조와 한계, 준실험적 상황을 상정한 맥락에 따라 달라질 수 있지만 그중 그림을 통한 확인 (graphical evidence), 공변량의 유사성 검토(Balancing test for changes in composition), 그랜저 인과검정(Granger Causality Test), 시차 처치효과의 추정 (Time-Varying Treatment Effects) 등을 통해 공통추세가정의 충족여부를 확인한다(Wing et al., 2018). 본 연구에서는 시각적으로 표현된 자료를 통해 집단간 공통 추세의 확인하는 Akosa et al.(2013)의 방식과 처치집단과 통제집단 간 공변량의 유사성을 검토한 석재은(2010)의 방식을 활용한다²⁵⁾.

25) 이 외에도, 무작위배정이나 매칭을 활용하여 처치집단과 통제집단의 공변량을 유사하게 만드는 방식(남재욱 외, 2017), 선행 시차변수를 활용하여 처치집단의 값이 추세에서 벗어났음을 확인하는 그랜저 인과관계 검정(Raifman et al., 2017) 이중차분법을 활용한 연구에서 맥

Akosa et al.(2013)은 일명 오바마케어로 알려진 건강보험개혁법(2010 Affordable Care Act)이 성년초기(19~25세) 청년층의 의료수급에 미친 영향을 이중차분법을 통해 분석하였다. ACA는 자녀가 부모의 보험에 피부양자로 남을 수 있는 연령을 26번째 생일까지로 확대하였는데, 연구자들은 2010년의 개혁법안 적용을 일종의 ‘준실험적 상황(a quasi-experiment)’으로 보고 법 개정을 통해 주로 혜택을 보게되는 집단인 19~25세 집단과 이보다 약간 어린 16~18세 집단, 약간 많은 27~29세 집단을 비교 분석하였는데, 법 개정 이전 비교 집단들간의 동질성을 확인하기 위해서 ‘보험가입자 비율’을 시계열적으로 표현된 그림을 통해서 공통 추세(Common Trend)를 비교·확인하였다.

처치의 외생성에 대해서도 고려해 볼 필요가 있다. 처치가 강한 외생성을 띠는 경우, 공변량에 대한 고려 없이도 이중차분 추정치는 효율적일 것이다. 하지만 현실에서 이러한 경우는 찾기 어렵다. 그래서 실제 연구들에서는 통제변수를 활용하게 된다. 공변량은 시불변 변수이거나, 처치 여부에 따라 영향을 받지 않는 시변변수여야 한다. 석재은(2010)은 공적연금수급이 노년층의 경제적 상황에 어떠한 영향을 미치는지를 공적연금 개입 전인 비노령기와 개입 후인 노령기로 구분하고, 이 집단을 다시 연금수급자와 비수급자로 구분하여 이중차분분석을 시행하였다. 이 과정에서 성별이나 학력, 지역, 은퇴여부 등이 두 집단에 미치는 영향을 제거하기 위해 이중차분 회귀분석에 통제변수로 투입하여 유의미한 결과를 얻었다. 통제변수의 투입은 정책변화의 효과가 집단이 가지고 있던 고유한 속성으로부터 비롯되는 것을 제어하기 위한 방법인 것이다.

본 연구에서도 이러한 방식을 차용하여 연구 설계상 비교기준인 2013년 이전에 측정된 2007년과 2010년의 한국복지패널 복지인식부가조사 데이터를 통해 처치 집단과 통제집단의 복지인식 변화를 시계열적으로 비교하여 공통추세를 확인한다. 또한, 정책변화와 직접적인 관련성을 갖지는 않지만 기존의 복지인식 결정요인 연구에서 주요하게 다루어지고 있는 정치이념, 빈곤가구 여부, 성별 등의 요인을 통제변수로 투입한다. 추가된 변수들에 의해 정책효과의 값이 급격히 변화한다면, 처치가 내생적인 속성을 나타내는 것일 수 있으며 이중차분 추정치 역시 인과관계로

락에 맞게 활용되고 있다.

해석하기 어려워질 수 있다(강창희 외, 2013). 만일 공통추세가정을 적용하기 어려운 상황이라면, 처치집단 여부와 시점을 고려한 고정효과 모형의 도입을 고려할 필요가 있다(Angrist & Pischke, 2015; 홍민기, 2018).

3. 이중차분법의 적용

본 연구에서는 위와 같은 방법론상의 이점을 활용하여 노후소득보장영역과 아동가족지원영역에서 급격한 정책 변화가 있었던 2013~14년을 전후로 자기 이해를 가진 각 세대 및 동일 세대 내에서 ‘확장된 자기이해’를 가진 집단과 그렇지 않은 집단 간, 그리고 급격한 변화가 일어나지 않은 복지영역에 대한 위 집단들의 인식 변화를 2013년에 측정된 한국복지패널 복지인식조사 8차 웨이브와 2016년에 측정된 11차 웨이브를 이중차분모형을 적용하여 분석한다.

본 연구에서 상정하고 있는 이중차분식의 비교구조는 연구문제에 따라 설정된다. 우선, 각 세대의 ‘자기이해’ 요인에 대해 검증하는 연구문제 1과 2의 경우, 각 세대가 직접적인 이해관계를 갖는 복지제도와, 각 세대의 이익과 상쇄관계(tradeoff)를 갖는다고 간주되는 복지제도, 그리고 연령대별 자기이해 요인이 적게 결부되는 복지제도에 대한 집단별 인식변화를 분석한다. 이 때, 각 분석에서 처치집단, 통제집단 여부는 2012년의 생애주기 단계를 기준으로 고정된다. 그러므로, 처치집단과 통제집단은 다음과 같이 구분된다.

[표 4] 처치집단과 통제집단의 구분

	처치집단	통제집단	관련제도
연구문제1	노인세대	비노인 세대	연금제도
			보육제도(상쇄관계)
	프라임 세대	비프라임 세대	보육제도
			연금제도(상쇄관계)
연구문제2	노인 세대	청년 세대	공공부조
연구문제3	가구 내 노인 있는 프라임 세대	가구 내 노인 없는 프라임 세대	연금제도
	가구 내 아동 있는 노인 세대	가구 내 아동 있는 노인 세대	보육제도

즉 정책변화에 의한 노인세대와 비노인세대의 인식변화를 비교하는 경우, 정책 시행 이전인 2012년 기준 노인세대로 고정된 집단과 비노인세대로 고정된 집단 간의 인식 차이를 2012년과 2015년에 각각 추정하여 차분한 것이며, 2012년에 특정 집단에 속해있다면, 2015년에도 고정되어 동일한 집단에 속해 있는 것으로 간주한다.

정책의 변화가 노인세대와 여타 세대의 복지인식에 미친 영향을 이중차분법을 적용하여 수식으로 표현하면 다음과 같다.

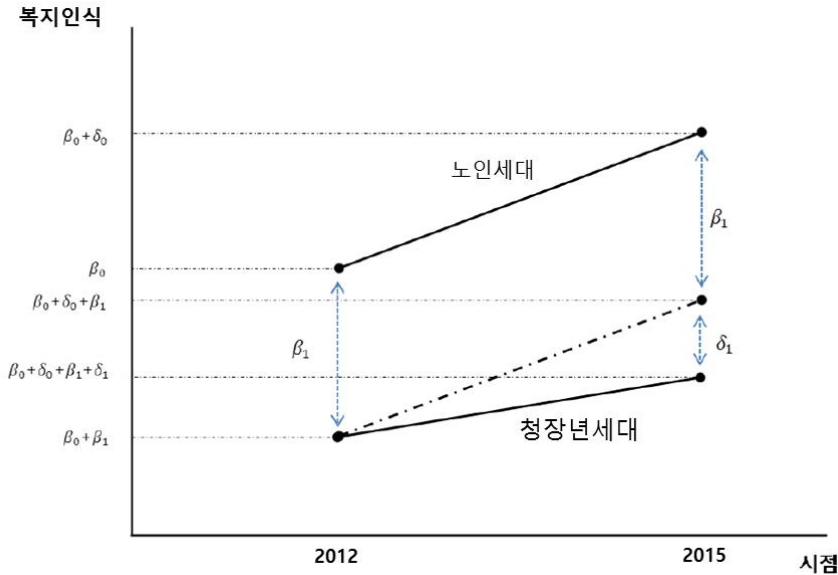
첫 번째 연구문제인 복지제도의 확대와 세대별 인식의 변화를 검증하기 위해서 다음과 같은 이중차분식을 사용한다. 이중차분식을 단순하게 표현하면 다음과 같은 구조를 갖게 된다.

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 d_{old} + \delta_0 d_{latter} + \delta_1 d_{old} d_{latter} + u_i$$

여기서 y_i 는 각 개인의 복지인식 수준이며, d_{old} 는 노인세대를 의미하는 더미변수로, 노인세대에 속하면 1, 아니면 0을 갖는다. d_{latter} 는 측정시기를 나타내는 더미변수로 11차 웨이브에 속하면 1, 아니면 0을 갖는다. 이 d_{old} 의 계수 β_1 은 정책 시행 전, 즉, 8차 웨이브에서의 집단 간 차이를 의미하며, δ_0 는 정책이 없었어도 발생하였을 수 있는 y_i 의 변화, 즉, 공통추세를 의미한다. 이 모형에서 결과적으로 주목해야 하는 값은 두 더미변수의 상호작용 항의 계수이자 이중차분값인 δ_1 이다. 이것은 좀 더 쉽게 아래 표와 같이 표현될 수 있으며, 그림으로도 다음과 같이 표현된다.

[표 5] ‘노후소득보장에 대한 정부 역할’ 또는 ‘아동가족지원’에 대한 세대별 인식

	비노인세대의 인식(1)	노인세대의 인식(2)	(2)-(1)
8차 웨이브(A)	β_0	$\beta_0 + \beta_1$	
11차 웨이브(B)	$\beta_0 + \delta_0$	$\beta_0 + \beta_1 + \delta_0 + \delta_1$	
B-A	δ_0	$\delta_0 + \delta_1$	δ_1



[그림 4] 이중차분법의 개념: 공통추세가정 및 실제의 차이

그런데 문제는, δ_0 값, 즉, 노인세대와 비노인세대의 공통추세를 가정하는 것이 현실적이지 않을 수 있다는 점이다. 그래서 선행연구들에서 복지인식에 영향을 미친다고 알려진 이데올로기, 성별, 교육수준, 저소득가구 유무, 교육연수 등을 통제하기 위하여 분석에 투입한다. 이는 다음과 같은 모형으로 표현된다.

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 d_{old} + \delta_0 d_{latter} + \delta_1 d_{old} d_{latter} + \beta_2 d_{lowincome_i} + \beta_3 Sex_i + \beta_4 Schooling_i + \beta_5 Ideology_i + u_i$$

위 수식은 두 시점 데이터를 풀링(pooling)하여 횡단면 데이터로 간주하는 방법으로, 처치집단의 시점 간 평균 차이에서 통제집단의 시점 간 평균 차이를 빼준 값으로, 이때 δ_1 을 DID(Difference-in-difference) 추정량이라고 부른다.

패널자료를 활용하는 경우, 정책효과는 고정효과(Fixed-effect) 모형을 통해서도 추정할 수 있는데 이 때 추정식은 다음과 같이 표현된다.

$$y_{i,t} = \beta_0 + \delta_0 d_{latter} + \delta_1 d_{old} d_{latter} + \beta_2 d_{lowincome_{i,t}} + \beta_3 Sex_{i,t} + \beta_4 Schooling_{i,t} + \beta_5 Ideology_{i,t} + \mu_i + \epsilon_{i,t}$$

위 식을 추정하면 μ_i 가 고정되기에 이것은 동일한 개체 내의 비교 혹은 μ_i 가 동일한 개체들의 비교를 통해 식별될 것이다. 이러한 집단내(within-group) 비교 추정의 약점은 시간 불변(time-invariant)인 요인을 추정할 수 없다는 점이다. 위 모형에서 성별은 두 시점간 불변이므로 추정이 불가능하며, 마찬가지로 교육연수나 이데올로기 등 한 개체 내에서 변하기 힘든 속성을 가진 변수의 경우, 그 설명력이 떨어질 수밖에 없다.

그렇다면 이중차분을 횡단면 비교방식과 고정효과 방식으로 추정하는 경우, 차이는 무엇일까? 한치록(2017)에 따르면, 횡단면 분석의 DD는 다음에 해당한다.

$$[E(y_{i,2}|d_{i,2} = 1) - E(y_{i,1}|d_{i,2} = 1)] - [E(y_{i,2}|d_{i,2} = 0) - E(y_{i,1}|d_{i,2} = 0)]$$

여기서 $E(y_{i,2}|d_{i,2} = 1)$ 과 $E(y_{i,1}|d_{i,2} = 1)$ 은 동일한 개체들을 대상으로 구할 수도 있고, 상이한 개체들을 대상으로 구할 수도 있다. 패널데이터를 이용한다면 동일한 개체들이 대상이 될 것이고, 횡단면 데이터를 활용할때는 상이한 개체들이 될 것이다. 반면 고정효과 모형의 추정방식은 다음과 같다.

$$E(y_{i,2} - y_{i,1}|d_{i,2} = 1) - E(y_{i,2} - y_{i,1}|d_{i,2} = 0)$$

즉, 횡단면 모형에서의 이중차분추정치는 “평균의 차이의 차이”이고, 패널모형에서의 이중차분추정치는 “차이의 평균의 차이”인 것이다. 여타의 통제변수가 없고 패널데이터가 균형패널(balanced panel)이라면 두 추정치는 동일할 것이다. 하지만 본 연구에서 활용되는 복지패널과 같은 불균형패널에서는 두 추정치에 차이가 발생할 수 있다.

두 번째 연구문제인 ‘확장된 자기이해’에 따른 인식 변화를 비교하기 위해서 다음과 같은 이중차분식을 도입한다.

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 d_{receipt} + \delta_0 d_{latter} + \delta_1 d_{receipt} d_{latter} + u_i \quad (\text{식 2})$$

여기서 y 는 동일 세대 내에서 가족 중 복지제도의 수급경험이 있는 집단의 복지 인식 변화값이며, $i=1$ 은 노후보장책임에 대한 인식, 2는 아동가족지원에 대한 인식을 의미한다. $d_{receipt}$ 는 ‘확장된 자기이해’에 해당하는 경우를 의미하는 더미변수로, 가족 중 수급자가 있으면 1, 아니면 0을 갖는다. 본 연구에서 설정하고 있는 ‘확장된 자기이해’는 두 가지 경우로 가구 내의 기초연금 수급자가 있는 청장년층과 그렇지 않은 청장년층, 그리고 가구 내에 보육서비스 이용자가 있는 노인층과 그렇지 않은 노인층으로 구분하여 비교하게 된다. d_{latter} 는 측정시기를 나타내는 더미변수로 11차 웨이브에 속하면 1, 아니면 0을 갖는다. 이 $d_{receipt}$ 의 계수 β_1 은 정책 시행 전, 즉, 8차 웨이브에서의 집단 간 차이를 의미하며, δ_0 는 정책이 없었어도 발생하였을 수 있는 y_i 의 변화, 즉, 공통추세를 의미한다. 이 모형에서 결과적으로 주목해야 하는 값은 두 더미변수의 상호작용 항의 계수이자 이중차분값인 δ_1 이다.

세 번째 연구문제인 세대별 이해관계가 적은 복지제도에 대한 인식변화를 비교하기 위해서 다음과 같은 이중차분식을 도입한다.

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 d_{old} + \delta_0 d_{latter} + \delta_1 d_{old} d_{latter} + u_i \quad (\text{식 3-1})$$

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 d_{receipt} + \delta_0 d_{latter} + \delta_1 d_{receipt} d_{latter} + u_i \quad (\text{식 3-2})$$

식 3-1과 식 3-2에서 y 는 연령대에 따른 이해관계가 상대적으로 적은 공공부조에 대한 인식을 의미한다. d_{old} 는 노인세대를 의미하는 더미변수로, 노인세대에 속하면 1, 아니면 0을 갖는다. $d_{receipt}$ 는 ‘확장된 자기이해’에 해당하는 경우를 의미하는 더미변수로, 가족 중 복지 수급자가 있으면 1, 아니면 0을 갖는다. d_{latter} 는 측

정시기를 나타내는 더미변수로 11차 웨이브에 속하면 1, 아니면 0을 갖는다. 이 d_{old} 의 계수 β_1 은 정책 시행 전, 즉, 8차 웨이브에서의 집단 간 차이를 의미하며, δ_0 는 정책이 없었어도 발생하였을 수 있는 y_i 의 변화, 즉, 공통추세를 의미한다. 이 두 식에서도 결과적으로 주목해야 하는 값은 각 식 내에 있는 더미변수의 상호작용 항의 계수이자 이중차분값인 δ_1 이다.

제 5 장. 분석결과

5장에서는 본 연구의 연구문제인 복지제도의 확대와 세대별 인식 변화의 관계를 실증한다.

복지국가가 세대 갈등을 격화시킨다는 논리는 기본적으로 각 개인이 자기가 속한 생애주기적 위치에 따라서 수혜를 얻게 되는 사회보장제도가 다르기에 세대별로 제도에 대한 선호가 다를 수 있음을 전제로 한다. 그 핵심에는 노인 세대로 수혜가 집중되는 연금 제도와 청장년 세대가 양육자의 지위에서 주 수혜자인 보육 및 양육지원 제도가 있다(Preston,1984; Busemeyer et al,2009).

Van Kersbergen & Vis Barbara(2013)는 가족정책으로부터 직접적으로 이익을 얻을 수 있는 연령층은 25~44세이기에 “45세 이상의 인구는 가족정책으로부터 별다른 수혜를 입을 일이 없다”고 평가한다. 반면 Armingeon(2006)은 “노인들은 연금이나 보건의료제도의 확충을 선호할 뿐, 교육이나 보육제도에는 별다른 관심이 없다”고 평가한다. 즉, 각 세대는 자신들이 속해 있는 생애주기적 위치에 따라 복지 제도를 통해 자신들의 이익을 극대화시키는 선호를 형성한다는 것이다.

각 세대가 자신만의 이익, 즉, ‘자기이해’에 기반한 복지인식만을 갖게 된다면 복지제도의 발전은 세대 간 갈등을 촉발할 수 있다. 하지만 복지제도의 확대로 인하여 세대 간 인식차이가 감소한다면, 그리고 ‘확장된 자기이해’에 따라 가족 내 다른 세대 구성원의 이해까지 고려하게 된다면 복지제도의 발달을 통해서 세대 간 갈등을 낮출 수도 있다. 과연 어떠한 논리가 타당한 것일까? 한국복지패널 복지인식부가조사 데이터를 활용하여 검증해보자.

제 1 절. 기술통계

1. 응답자의 인구사회학적 특성

세대 간 복지인식의 차이가 커지는지, 아니면 완화되는지 검증하기 위해서 본 연구는 한국복지패널 복지인식부가조사 8차(2013)와 11차(2016) 데이터를 활용하

였다. 두 조사연도 사이에 누리과정 및 전 계층 대상 보육료·양육수당 지원(2013년 3월), 기초노령연금의 기초연금으로의 확대 시행(2014년) 등 각 세대의 이익과 직결되는 복지제도들의 급격한 확장이 이루어졌다. 연구의 대상이 되는 것은 2013년 복지인식조사에 참여한 4144명과 2016년 복지인식조사에 참여한 3430명이다. 본 연구에서 분석에 활용한 응답자의 일반적인 특성은 다음 [표 6]과 같다. 성별 분포나 교육수준, 저소득층 비율 등에 있어서 유사한 경향을 보이고 있다.

[표 6] 분석 대상의 인구사회학적 특성

		2013		2016	
		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
성별	남	1,775	42.83	1,426	41.57
	여	2,369	57.17	2,004	58.43
	전체	4,144	100	3,430	100
균등화소득 에 따른 가구구분 (60%기준)	일반가구	2,788	67.28	2,325	67.78
	저소득 가구	1,356	32.72	1,105	32.22
	전체	4,144	100	3,430	100
학력	무학	394	9.51	309	9.01
	초졸	885	21.36	753	21.95
	중졸	517	12.48	453	13.21
	고졸	1,113	26.86	933	27.2
	전문대졸	382	9.22	322	9.39
	대졸 이상	853	20.59	660	19.24
	전체	4,144	100	3,430	100
연령집단	청년세대 (20~34)	635	15.32	485	14.14
	프라임세대 (35~49)	1,076	25.97	880	25.66
	장년세대 (50~64)	981	23.67	861	25.1
	노인세대 (65+)	1,452	35.04	1,204	35.1
	전체	4,144	100	3,430	100

2. 세대별 복지인식의 변화

다음 [표7]에서는 본 연구가 복지인식 측정문항으로 삼고 있는 노후소득보장, 아이를 키우는 가족에 대한 지원, 빈곤층 지원에 대한 세대별 ‘정부책임성’ 인식의 2013년과 2016년의 평균값²⁶⁾과 표준편차, 사례수가 제시되어 있다. 설문의 원래 최솟값은 1(훨씬 더 많이 지출되어야 함), 최대값은 5(훨씬 덜 지출되어야 함)이었지만, 실제 분석에는 해석의 편리함을 위하여 역코딩한 값을 활용한다. 즉, 평균값이 클수록 해당 영역에 대한 정부의 재정적 책임이 커져야 한다는 의견을 피력한 것으로 해석할 수 있다.

두 기간 동안의 복지인식을 비교해 볼 때, 우리 국민들은 전체적으로 볼 때 노후소득보장(3.394에서 3.179로)과 아이를 키우는 가족 지원(3.571에서 3.481로), 빈곤층 지원(3.654에서 3.432로) 등 세 영역 모두에서 정부가 지출 수준을 늘리는 것에 대해서 소극적인 견해로 옮겨간 것을 볼 수 있다. 복지인식에 있어서 전반적인 보수성이 드러난 것이다. 이러한 결과는 한국인의 복지인식이 2007년 이후 10년간 보수화되는 추이를 띄고 있음을 지적한 이상은 외(2019)의 분석결과와도 일치한다.

이러한 추이를 제도별로, 그리고 세대별로 구분해서 복지인식의 변화를 살펴보면, 눈에 띄는 몇몇 지점이 있다. 우선, 노후소득보장에 대한 노인층의 인식변화의 폭이 매우 급격했다는 점이다. 2013년 전 세대의 평균적인 지지수준인 3.394를 상회했던 노인층의 지지수준(3.627)은 기초연금 도입 이후 낮아져 2016년에는 3.233 수준으로 전 세대의 평균수준(3.179)에 더 근접하게 된다. ‘아이를 키우는 가족 지원’ 영역에서는 육아 및 자녀 교육에 대한 이해관계가 큰 프라임 세대의 특이성이 두드러진다. 2013년 프라임 세대의 지지수준은 3.510으로 전 세대의 평균 수준인 3.571보다 낮았으며, 보편적 보육지원제도가 도입된 이후에도 전 세대의 평균수준인 3.481보다 낮은 3.446을 나타낸다. 보육지원에 대한 선호는 두 시기 모두 청년 세대에서 가장 강하게 나타났다.

노인 세대의 인식 변화 역시 눈에 띈다. 2012년 노인 세대는 보육 영역에서 정

26) 이때 가중치는 모수추정을 위한 개인일반가중치(p_wgc)를 적용하였다.

부의 역할을 프라임세대나 장년세대보다 선호하던 세대(2012년, 3.57)였다가, 2015년에는 별로 선호하지 않는 세대(2015년, 3.43)로 변했다. ‘아이를 키우는 가족’에 대한 인식에 있어서 프라임 세대와 노인 세대 사이에 역전이 발생한 것이다. 세대 간의 이러한 차이들은 제도의 변화가 각 세대의 복지인식에 다른 방향으로의 영향을 미칠 수 있음을, 그리하여 세대 간의 인식차이가 제도의 변화에 따라 좁혀지거나 커질 수 있음을 보여준다. 이제 다음 절에서는 기초통계에서 구별되는 변화 양상을 보인 프라임 세대와 노인 세대의 복지인식 변화를 중심으로 연구문제들을 검증해보도록 하겠다.

[표 7] 세대별 복지인식: 2013년과 2016년의 평균, 사례 수, 표준편차

		국민연금(기초연금)		아이를 키우는 가족지원		빈곤층 지원	
		2013	2016	2013	2016	2013	2016
청년 세대 (20-34)	평균	3.287	3.111	3.715	3.677	3.687	3.454
	se	0.957	0.907	0.872	0.877	0.718	0.895
	N	635	485	635	485	635	485
프라임 세대 (35-49)	평균	3.297	3.194	3.510	3.446	3.628	3.479
	se	0.887	0.836	0.896	0.903	0.776	0.788
	N	1076	880	1076	880	1076	880
장년 세대 (50-64)	평균	3.491	3.193	3.508	3.370	3.661	3.368
	se	0.802	0.790	0.806	0.814	0.771	0.868
	N	981	861	981	861	981	861
노인 세대 (65+)	평균	3.627	3.233	3.562	3.423	3.648	3.392
	se	0.704	0.776	0.694	0.718	0.769	0.788
	N	1452	1204	1452	1204	1452	1204
전체	평균	3.394	3.179	3.571	3.481	3.654	3.432
	se	0.869	0.835	0.843	0.857	0.759	0.837
	N	4144	3430	4144	3430	4144	3430

3. ‘확장된 자기이해’에 따른 세대 내 복지인식의 변화

다음 <표 10>에는 본 연구가 복지인식 측정문항으로 삼고 있는 국민연금, 아이를 키우는 가족에 대한 지원, 빈곤층 지원에 대한 프라임 세대와 노인 세대의 ‘확장된 자기이해’ 여부에 따른 ‘정부책임성’ 인식의 2012년과 2015년의 평균값과 표준편차가 제시되어 있다. 설문의 원래 최솟값은 1(훨씬 더 많이 지출되어야 함), 최대값은 5(훨씬 덜 지출되어야 함)이었지만, 실제 분석에는 해석의 편리함을 위하여 역코딩한 값을 활용한다. 즉, 평균값이 클수록 해당 영역에 대한 정부의 재정적 책임이 커져야 한다는 의견을 피력한 것으로 해석할 수 있다.

[표 8] 프라임 세대의 ‘확장된 자기이해’에 따른 영역별 비교

			2013			2016		
			노인 없음	노인 있음	Total	노인 없음	노인 있음	Total
프라임 세대	연금	평균	3.268	3.455	3.297	3.181	3.282	3.194
		se	0.888	0.866	0.887	0.838	0.827	0.836
		N	879	197	1076	753	127	880
하부 집단 비교	보육	평균	3.507	3.529	3.510	3.422	3.616	3.446
		se	0.914	0.785	0.896	0.908	0.859	0.903
		N	879	197	1076	753	127	880
	공공 부조	평균	3.634	3.592	3.628	3.469	3.553	3.479
		se	0.777	0.768	0.776	0.790	0.773	0.788
		N	879	197	1076	753	127	880

프라임 세대의 하부집단별 비교를 우선 살펴보자. ‘가구 내 노인이 있는 경우’는 동일 가구 내에 만65세 이상의 노인이 있는 경우에 해당한다. 프라임 세대 응답자 가운데 가구 내에 노인이 있는 경우는 2013년에는 197 케이스(18%), 2016년에는 127케이스(14%) 수준으로 집단별로 분포를 비교하기에 부족하지 않았다. 프라임세대의 경우 가구 내 노인이 있는 경우와 없는 경우를 비교할 때, 2013년과 2016년 두 시기 모두 ‘노인이 있는 경우’에 연금 분야와 보육 분야에서 정부의 적극적인

역할을 더 선호하고 있는 것으로 나타났으며, 공공부조의 경우 2013년에는 ‘노인이 있는 경우’에 낮은 선호를 보였다가, 2016년에는 더 높은 선호를 보였다.

[표 9] 노인 세대의 ‘확장된 자기이해’에 따른 영역별 비교

			2013			2016		
노인 세대 하부 집단 비교	연금		아동 없음	아동 있음	Total	아동 없음	아동 있음	Total
		평균	3.630	3.597	3.627	3.233	3.248	3.233
		se	0.702	0.724	0.704	0.789	0.560	0.776
		N	1345	107	1452	1148	56	1204
	보육	평균	3.557	3.609	3.562	3.418	3.490	3.423
		se	0.700	0.637	0.694	0.725	0.598	0.718
		N	1345	107	1452	1148	56	1204
	공공 부조	평균	3.646	3.658	3.648	3.399	3.278	3.392
		se	0.771	0.750	0.769	0.795	0.674	0.788
		N	1345	107	1452	1148	56	1204

노인세대의 하부집단별 비교를 살펴보자. ‘가구내 아동이 있는 경우’는 동일 가구 내에 자녀, 손자녀, 조카 등 만0~17세 이하의 아동·청소년이 있는 경우에 해당한다. 노인세대 응답자 가운데 가구 내에 아동이 있는 경우는 2013년에는 107 케이스(7.4%), 2016년에는 56케이스(4.7%)였다. 가구 내 아동이 있는 노인 집단의 경우, 2013년과 2016년 모두 가구 내 아동이 없는 노인보다 보육 부문에서 정부의 적극적인 역할을 더 선호하고 있었다. 연금에 대해서는 2013년에는 가구 내 아동이 없는 노인이 가구 내 아동이 있는 노인보다 정부의 적극적인 역할을 더 선호하였으나, 2016년에는 그 순서가 바뀌었다. 공공부조의 경우에도 2013년에는 가구내 아동이 있는 노인이 더 선호하였으나, 2016년에는 가구 내 아동이 없는 노인이 더 선호하게 되었다. 위 표에서 나타난 모든 차이들이 유의미한 차이를 의미하는 것은 아니기에, 이중차분모형을 통해 ‘확장된 자기이해’의 경로가 어떻게 작동하는지 검토할 필요가 있겠다.

제 2 절. 각 세대는 자기 이익만을 고려하는가?: 세대별 복지인식 비교

본 절에서는 각 세대가 자기이익(seolf-interest)만을 고려하는지, 복지제도의 급격한 변화가 각 세대의 인식에 어떠한 영향을 미쳤는지를 검증해본다. 여러 연구자들은 연금제도와 보육제도를 연령대에 따라 구분되는 각 세대의 이익과 직접적으로 결부되는 제도로 평가한다. 그렇기에 각 세대는 자신들이 속해 있는 생애주기적 위치에 따라 복지 제도를 통해 자신들의 이익을 극대화시키는 선호를 형성한다는 것이다(Armingeon,2006; Busemeyer et al,2009; Van Kersbergen & Vis Barbara, 2013).

본 절에서는 연금에 대해 가장 큰 이해를 지니고 있는 현재의 노인 세대와 영유아 보육지원 정책과 관련하여 이해관계가 큰 프라임 세대의 인식 변화를 중심으로 기초연금 도입 및 보편적 영유아보육지원 정책이 도입된 이후의 변화에 대해서 분석한다.

1. 노인세대와 비노인세대의 인식 비교

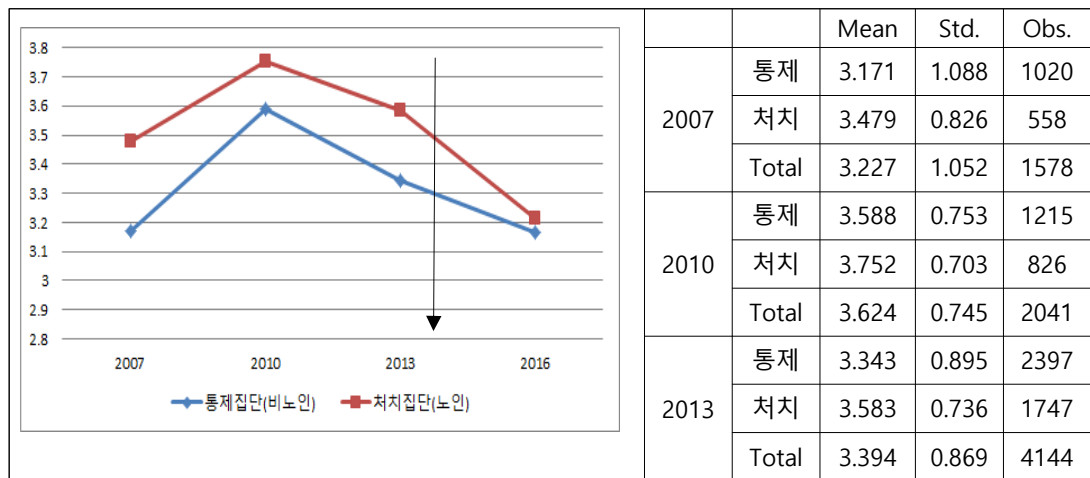
1) 공통추세의 검토

우선, 노후소득보장제도에 직접적인 이해를 갖는 노인세대의 인식 궤적부터 살펴보자. [그림10]에는 2013년과 2014년의 정책변화 이전 3시기, 이후 1시기에 대한 노인 세대와 비노인 세대의 노후소득보장 정부책임성 인식이 나타나 있다. 2014년의 기초연금 확대에 대해 직접적인 이해관계를 갖는 노인세대는 처치집단(treatment group), 그리고 나머지 청년세대와 프라임세대, 장년세대 등 비노인세대는 통제집단(control group)의 지위를 갖는다. 정책 변화의 시점이 2014년이기 때문에, 평행추세에 대한 검정은 그 개입 이전 3시기 즉, 2007년, 2010년, 2013년의 인식 평균값의 변화를 살펴 추세를 확인하였다.

분석 결과, 우선 노인세대와 비노인 세대를 대비했을 때 2007년과 2010년, 2013년 세 시점 모두에서 처치집단인 노인세대의 동의수준이 비노인세대의 동의수준보다 높았으며, 변화의 궤적은 공통추세를 가정하는데 무리가 없었다.

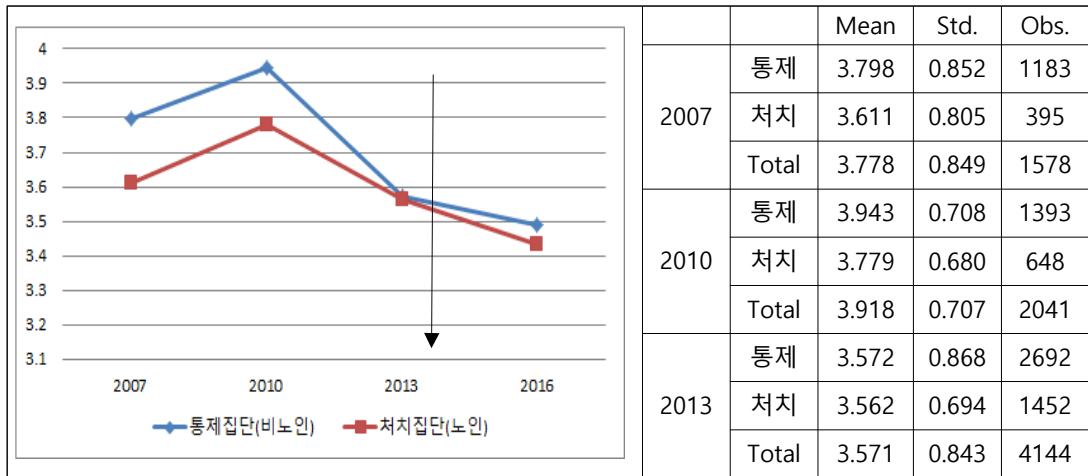
2014년 정책 변화 이전 세 시점에서의 공통추세가 확인되었기에 이중차분모형을 적용하되, 처치의 외생성을 검증하기 위해서 통제변수를 순차적으로 투입하여 정책효과와 기간효과의 변화 여부를 확인하였다.

[표 10] 2007-2016 ‘노후소득보장’에 대한 노인세대와 비노인세대 인식 비교



다음으로 [표11]에는 2013년과 2014년의 정책변화 이전 3시기, 이후 1시기에 대한 노인 세대와 비노인 세대의 ‘아동이 있는 가족 지원’에 대한 인식이 나타나 있다. 이는 2013년의 보편적 보육지원정책 도입이 보육 및 가족정책의 확대를 원하지 않는다고 간주되는 노인세대의 인식에 미친 영향을 분석하기 위함이다. 이때 노인세대는 처치집단(treatment group), 그리고 나머지 청년세대와 프라임세대, 장년세대 등 비노인세대는 통제집단(control group)의 지위를 갖는다. 정책 변화의 시점이 2013년이기 때문에, 평행추세에 대한 검정은 그 개입 이전 3시기 즉, 2007년, 2010년, 2013년의 인식 평균값의 변화를 살펴 추세를 확인하였다.

[표 11] 2007-2016 '아동 있는 가구 지원'에 대한 노인세대와 비노인세대 인식 비교



분석 결과, 우선 노인세대와 비노인 세대를 대비했을 때 2007년과 2010년, 2013년 세 시점 모두에서 처치집단인 노인세대의 동의수준이 비노인세대의 동의 수준보다 낮았고, 두 집단 인식 변화의 방향성은 동일하였으나, 공통적인 변화의 추세를 가정하기에는 무리가 있었다. 그래서 공통추세가정을 완화하고자 시점과 개체에 대한 고정효과 분석을 모형5로 추가하여 그 결과를 비교한다.

한 가지 특기할 점은, 두 집단의 인식 변화 추세에 있어서 2007년에서 2010년에는 동일한 궤적을 보이나, 2010년에서 2013년 사이에 인식에 있어서 분기가 발생하였다는 사실이다. 이러한 분기는 2013년 보편적 보육정책 도입 이전의 정책 변화에 의해 영향을 받았을 가능성이 높다. 정부가 시설로 지급하게 되는 보육료 지원의 경우, 2007년까지는 저소득층 중심으로 지원이 이루어지다가, 2009년 소득 하위 50%, 2011년 영유아 가구소득 하위70%로 확대되었던 바 있다. 그 지원 대상이 2013년부터 소득수준에 관계없이 지원이 이루어지도록 변경된 것이다. 현재와 같은 추세를 나타내는 상황에서는 2013년 전 계층 보육지원보다, 2011년의 하위 70% 보육지원이 인식 변화에 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

그렇기에 노인세대와 비노인세대의 보육지원인식에 대해서는 2013년과 2016년에 대한 고정효과 모형에 더하여 2010년과 2013년의 인식변화를 추가적으로 분석한다. 마찬가지로 처치의 외생성을 검증하기 위해서 통제변수를 순차적으로 투입

하여 정책효과가 시간효과의 변화 여부를 확인한다.

2) 이중차분 분석 결과

현재 한국 사회에서 노인은 ‘자격 있는 빈자’로 평가되고 있다. 얼마 전 발표된 ‘2018 사회보장 대국민 인식조사(김미곤 외, 2018)’에 따르면 노인은 ‘사회보장을 확대할 때 가장 중점을 두어야 하는 인구집단’중 1위(33.5%, 2위는 21.0%인 청년)이자, ‘사회보장을 확대할 때 중점을 두어야 하는 취약집단’중 1위(33.9%, 2위는 30.1%인 저소득층)로 꼽히고 있다. 현재 거의 절반에 달하는 노인이 빈곤 상태에 있다는 점을 고려할 때 노인 세대가 노후소득보장 영역에서 정부가 더 적극적인 해줄 것을 원하는 것은 노인 세대 스스로의 이해관계에 부합하는 일이다.

[표 12] 이중차분분석 결과: 노인세대의 노후소득보장 인식

	모형1 coef/se	모형2 coef/se	모형3 coef/se	모형4 coef/se	모형5 coef/se	모형6 (고정효과)
기간효과	-0.193*** (0.026)	-0.189*** (0.026)	-0.207*** (0.027)	-0.206*** (0.027)	-0.208*** (0.027)	-0.219*** (0.025)
기저선호	0.267*** (0.025)	0.177*** (0.026)	0.174*** (0.027)	0.174*** (0.027)	0.138*** (0.029)	
정책효과 (기간×노인세 대 더미)	-0.224*** (0.037)	-0.230*** (0.036)	-0.222*** (0.037)	-0.222*** (0.037)	-0.219*** (0.037)	-0.201*** (0.039)
저소득더미		0.200*** (0.021)	0.201*** (0.022)	0.204*** (0.022)	0.183*** (0.023)	-0.046 (0.055)
이데올로기 (매우보수=1, 매우진보=5)			0.025** (0.011)	0.025** (0.011)	0.027** (0.011)	0.030* (0.017)
성별 (여성=1)				-0.029 (0.019)	-0.043** (0.020)	
교육연수					-0.008*** (0.003)	-0.028 (0.038)
상수	3.382*** (0.018)	3.354*** (0.018)	3.291*** (0.036)	3.306*** (0.037)	3.412*** (0.050)	3.710*** (0.388)
R-squared	0.045	0.055	0.058	0.058	0.059	0.038

앞 장에서 살펴봤듯이 복지국가의 개혁을 다루는 여러 연구 문헌들은 고령화 사회 진전 이후 세대 간 갈등이 격화되는 원인으로써 노인인구비중의 증가와 노후소득보장 영역에서 자신들의 이해를 극대화하기 위하여 노인층의 선호가 정치적으로 동원되는 현상을 꼽고 있다. 하지만 노후소득보장제도가 비교적 후하게 발달해 있던 과거 서구의 복지국가들과 한 번도 그 수준에 도달하지 못했던 우리의 상황은 다를 수 있다. 2013년과 2016년의 복지인식 변화를 세대별로 비교한 분석 결과, 예상대로 갈등강화론의 논리만으로는 한국 사회 내에서의 세대 간 이해갈등을 완전하게는 포착할 수 없다는 것을 확인할 수 있었다.

모형 1~6는 노인세대와 비노인세대(청년세대, 프라임세대, 장년세대)의 인식변화를 비교한 결과이다. 통제변수를 하나씩 추가하며 분석한 다섯 모형 모두에서 기간효과와 노인세대의 기저선호, 정책효과는 모두 $p < 0.01$ 수준에서 유의미하였다. 통제변수는 두 집단이 지닐 수 있는 이질성을 제거하기 위한 공변량의 의미를 갖기에, 통제변수 투입후에도 정책효과의 유의도와 크기가 변화하지 않은 것은 이중차분 분석의 가정 중 하나인 처치의 외생성이 확보된 것으로 볼 수 있다. 고정효과 모형에서도 기간효과와 정책효과는 동일한 양상을 보였다.

다섯 모형 모두에서 기간효과가 관찰되었는데, 이는 2013년에서 2016년 사이에 우리 사회 전반에 있어서 노후소득보장 영역에서의 정부 역할에 대한 선호가 감소하였음을 의미한다. 또한 모든 모형에서 노인 세대의 노후소득보장 영역에서의 정부 역할 확대에 대한 기저선호가 관측되었다. 기저선호는 2013년 정책 도입 이전에 비교집단과 통계적으로 유의미한 차이를 의미하는데, 이러한 결과는 복지인식에 있어서 '자기이해'가 존재한다는 것을 의미한다. 다만 이러한 기저선호는 통제변수가 추가적으로 투입되면서 그 영향이 감소하였는데, 특히 저소득층과 여성의 부정적 영향이 나타났다.

정책효과는 여섯 모형 모두에서 나타났는데, 그 방향성이 흥미로웠다. 정책효과로써 노인 세대의 노후소득보장 인식에 대한 부정적 영향이 나타난 것이다. 여기서의 정책효과란 2016년이라는 연도와 노인세대를 나타내는 더미변수의 상호작용항을 의미하는데, 이는 기초연금제도 도입이라는 정책변화가 노인세대의 인식에 통제집단과는 다른 영향을 미쳤음을 전제한다. 이 정책효과의 해석은 기저선호와 함께

고려되어야 한다. 모형 5를 예로 들면, 기초연금 도입 전 노인 세대는 타 세대에 비해서 약 0.138만큼 정부의 적극적 역할을 더 선호하는 기저 선호를 보였는데, 기초연금제도 시행 결과 여타의 변인을 통제하고도 -0.219 만큼 비노인세대와 구분되는 노인세대만의 정책효과가 나타났다. 즉, 노인세대가 지니고 있던 연금제도에 대한 기저선호가 기초연금 도입 이후에 완화된 것이다. 이러한 결과는 정부의 재정이 추가적으로 투입된 기초연금제도로 전환과정에서 노인 세대가 가지고 있었던 자기이해요인이 충족되었기 때문으로 보인다.

통제변수로 투입된 항목들 역시 노인세대의 노후소득보장 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 우선, 저소득층일수록 노후소득보장 영역에서 정부 역할을 선호하는 것으로 나타났으며, 그 크기는 노인세대의 기저선호보다 더 크게 나타났다. 그 외에, 이데올로기의 경우, 진보적인 성향을 가진 응답자일수록 노후소득보장에 대한 정부의 역할 확대를 선호하고 있었다. 성별의 경우, 여성일수록, 그리고 교육 연수가 길수록 노후소득보장 영역에서의 정부 역할 확대를 선호하지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 2014년 기초연금 도입이라는 정책변화를 통해서 노인세대의 기저선호가 완화되어 비노인세대와의 인식 격차가 감소하였음을 의미한다. 즉, 기초연금제도의 도입으로 세대갈등의 가능성은 낮아진 것이다.

이번에는 보육 영역에 대한 정부 역할 확대에 대해서 노인세대의 인식이 어떻게 변화하였는지 분석해보자. 선행연구들에 따르면, 노인 세대가 별로 선호하지 않는 또 하나의 정책이 아동 청소년을 대상으로 하는 복지정책이다. 앞 소절에서 검토하였듯이, 노인세대와 비노인세대 간 공통추세가정을 그대로 적용하기 어려운 상황이기때문에, 이번에는 2013년과 2016년의 분석결과와 2010년과 2013년에 대한 분석결과를 함께 살펴본다. 영유아보육정책은 2013년에 전면적 보편화가 이루어졌지만, 사실 그 이전에도 2009년~2010년에는 소득 하위 50%, 2011년~2012년에는 영유아 가구소득 하위70%로 확대 적용되었던 바 있다.

[표 13] 이중차분분석 결과: 노인세대의 ‘아동이 있는 가족지원’ 인식

	2010년과 2013년 비교			2013년과 2016년 비교		
	모형1 coef/se	모형2 coef/se	모형3 (고정효과)	모형4 coef/se	모형5 coef/se	모형6 (고정효과)
기간효과	-0.344*** (0.027)	-0.336*** (0.028)	-0.302*** (0.052)	-0.086*** (0.026)	-0.095*** (0.026)	-0.097*** (0.024)
기저선호	-0.192*** (0.031)	-0.159*** (0.036)		-0.014 (0.024)	0.016 (0.029)	
정책효과 (기간×노인세 대 더미)	0.178*** (0.039)	0.183*** (0.041)	0.157* (0.084)	-0.096*** (0.036)	-0.094** (0.037)	-0.096** (0.038)
저소득(=1)		-0.005 (0.023)	0.058 (0.100)		-0.015 (0.022)	-0.011 (0.049)
이데올로기 (매우보수=1 매우진보=5)		0.050*** (0.011)			0.051*** (0.011)	0.007 (0.017)
성별 (여성=1)		-0.023 (0.021)			-0.063*** (0.019)	
교육연수		0.002 (0.003)	-0.078 (0.062)		-0.000 (0.003)	-0.012 (0.038)
상수	3.952*** (0.021)	3.778*** (0.055)	4.626*** (0.625)	3.607*** (0.017)	3.490*** (0.050)	3.700*** (0.386)
R-square	0.031	0.035	0.02	0.008	0.014	0.004

모형 1~6은 노인세대와 비노인세대(청년세대, 프라임세대, 장년세대)의 인식변화를 비교한 결과이다. 기초모형과 공변량을 투입한 모형, 고정효과 모형 모두에서 정책효과는 모두 $p < 0.01$ 수준에서 유의미하였지만, 비교기간에 따라서 그 방향성이 다르게 나타났다. 다만, 모형 1과 2, 모형 4와 5를 비교할 때, 통제변수는 두 집단이 지닐 수 있는 이질성을 제거하기 위한 공변량의 의미를 갖기에, 통제변수 투입 후에도 정책효과의 유의도와 크기가 변화하지 않은 것은 이중차분 분석의 가정 중 하나인 처치의 외생성이 확보된 것으로 볼 수 있다. 또한 추정방식을 달리

한 모형 3와 모형6의 기간효과와 정책효과는 거의 같은 크기로 나타났으며, 통계적으로도 유의미했다.

여섯 모형 모두에서 기간효과가 관찰되었는데, 이는 2010년에서 2013년, 그리고 2013년에서 2016년 사이에 우리 사회 전반에 있어서 보육지원 영역에서의 정부 역할에 대한 선호가 감소하였음을 의미한다. 또한 모든 모형에서 노인 세대의 노후소득보장 영역에서의 정부 역할 확대에 대한 기저선호가 관측되었다. 2010년과 2013년을 비교한 모형1과 모형2에서는 부정 기저선호가 나타났다. 이러한 기저선호는 노인세대의 복지인식에 있어서 '자기이해'가 존재한다는 것을 의미한다. 다만 이러한 기저선호는 통제변수가 추가적으로 투입되면서 그 영향이 감소하였는데, 특히 진보적인 이데올로기를 가질수록 정부의 역할 확대를 선호하는 것으로 분석되었다.

2010년과 2013년을 비교한 모형에서는 정책효과로써 노인 세대의 보육지원 인식에 대한 정적 영향이 나타났다. 여기서의 정책효과란 2013년이라는 연도와 노인 세대를 나타내는 더미변수의 상호작용항을 의미하는데, 이는 2011년 보육제도의 혜택을 하위 70% 가구까지로 확대한 정책변화가 노인세대의 인식에 통제집단과는 다른 영향을 미쳤음을 의미한다. 이 정책효과의 해석은 기저선호와 함께 고려되어야 한다. 모형 2를 예로 들면, 2011년 70% 보육지원제도 도입 전 노인 세대는 타 세대에 비해서 약 0.159만큼 비선호를 보였는데, 정책 시행 후 2013년에는 여타의 요인을 다 통제하고도 0.183 수준에서 노인세대 고유의 정책효과가 나타났다. 즉, 노인세대가 지니고 있던 보육지원정책에 대한 기저 비선호가 정책 변화 이후 상쇄된 것이다.

2013년과 2016년을 비교한 모형4~6의 결과는 앞선 시기에 대한 분석결과와는 사뭇 다른 양상을 보여준다. 정책효과로써 노인 세대의 보육지원 인식에 대한 부정적 영향이 나타났다. 여기서의 정책효과란 2016년이라는 연도와 노인세대를 나타내는 더미변수의 상호작용항을 의미하는데, 이는 2013년 보편적 보육제도의 도입이 노인세대의 인식에 통제집단과는 다른 영향을 미쳤음을 의미한다. 이 정책효과의 해석은 기저선호와 함께 고려되어야 한다. 모형 5를 예로 들면, 2013년 보편적 보육지원제도 도입 전 노인 세대는 타 세대에 비해서 기저선호를 나타내지 않았

다. 그런데, 정책 시행 후에는 0.094만큼 선호가 낮아진 것이다. 이러한 결과는 보편적 보육지원제도의 도입이 노인 세대가 가지고 있었던 자기이해에 반하였기 때문으로 보인다.

통제변수로 투입된 항목들 가운데 이데올로기와 성별에 따른 유의미한 차이가 나타났다. 이데올로기의 경우, 진보적인 성향을 가진 응답자일수록 보육영역에 대한 정부의 역할 확대를 선호하고 있었다. 다만, 고정효과방식으로 추정한 모형6에서는 이데올로기의 효과가 나타나지 않았다. 성별의 경우, 여성일수록, 보육 영역에서의 정부 역할 확대를 선호하지 않는 것으로 나타났다. 이는 현실에서 돌봄의 의무가 여성에게 집중되기 때문으로 보인다. 이수연 외(2010)에 따르면 자녀 세대가 겪는 돌봄의 어려움을 여성노인이 잘 이해할 것 같지만, 여성에게 돌봄의 의무가 집중됨으로써 여성들 사이에 갈등이 심화되고 있으며 갈등의 대상에 있어서도 노인 세대는 며느리와 딸을 많이 지목하였다고 한다. 성별화된 가족규범에 의해 살아온 여성 노인 세대와 그 규범에서 벗어나 살아가는 비노인 세대 간의 인식 차이가 커지는 과정에서, 2013년 이후 여성 노인들의 양육·보육지원제도에 대한 비선호가 동원된 것은 “한국 사회 내에서 노인세대가 ‘인정투쟁’을 벌이고 있다”는 김왕배(2019)의 지적에 부합하는 현상으로 보인다. 즉, 자신의 세대가 했던 것과 달리 육아와 양육 기능의 일부를 모성 이외의 제도(기관)로 외주화하는 딸과 며느리의 행태에 대해서 도덕적 우위를 확인하는 인식일 수 있다. 통제변수들 가운데 저소득과 교육연수는 어떤 유의미한 영향력을 갖지 못하였다.

종합해보면, 모형 1~모형6의 결과들은 보육지원을 하위 70%로 선별하여 제공하였던 2011년의 정책변화와 2013년의 보육제도 보편화의 정책효과가 노인세대의 인식에 다른 영향을 미쳤음을 의미한다. 전자의 과정을 통해서는 노인세대의 기저 선호가 완화된 비노인세대와의 인식 격차가 감소하였지만, 보육제도의 보편화는 세대 간 갈등의 가능성을 고양시킨 것으로 평가할 수 있다.

2. 프라임 세대와 비프라임 세대의 인식 비교

본 연구에서 프라임 세대는 35~49세에 속하는 집단으로 육아 및 자녀 교육에 대한 이해관계가 가장 큰 세대로 간주된다. 우리의 분석데이터 내에서도 2013년 기준으로 만 17세 미만의 아동이 있다고 답한 1,234명의 응답자 가운데 761명이 프라임 세대에 속한 것으로 나타났으며, 이는 전체 프라임 세대 1,076명 중 70.7%에 해당한다. 또한 이들 세대는 경제활동참가율이 가장 높은 세대이기도 하다²⁷⁾.

1) 공통추세의 검토

프라임 세대는 기본적으로 정부의 양육지원에 대해서 자기이해를 지니고 있다고 평가할 수 있다. 반면 프라임 세대는 연금에 대해서는 관심수준이 낮은 것으로 간주된다(Busemeyer et al, 2009). 그렇기 때문에 자기이해에 입각한 세대 갈등 가능성을 검토할 때, 여러 복지제도에 대한 프라임 세대의 인식 가운데 ‘정부의 노후 소득보장 역할’에 대한 지지에 주목할 필요가 있다.

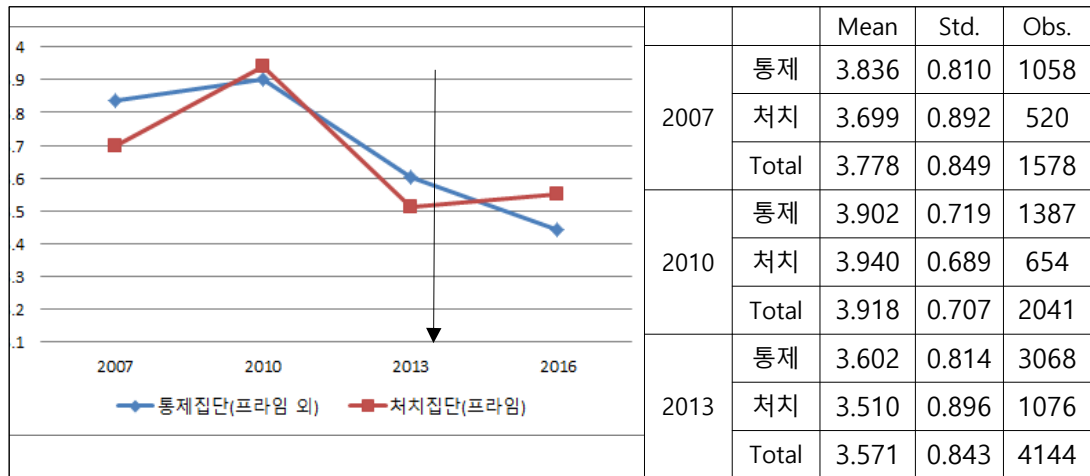
우선, ‘아동이 있는 가구 지원’에 대한 프라임 세대의 인식 궤적부터 살펴보자. [그림14]에는 2013년과 2014년의 정책변화 이전 3시기, 이후 1시기에 대한 프라임 세대와 비프라임 세대의 양육 및 보육지원 정부책임성 인식이 나타나 있다. 2013년의 양육 및 보육지원이 보편화에 대해 직접적인 이해관계를 갖는 프라임 세대는 처치집단(treatment group), 그리고 나머지 청년세대와 장년세대, 노인세대 등 비프라임 세대는 통제집단(control group)의 지위를 갖는다. 정책 변화의 시점이 2014년이기 때문에, 평행추세에 대한 검정은 그 개입 이전 3시기 즉, 2007년, 2010년, 2013년의 인식 평균값의 변화를 살펴 추세를 확인하였다.

공통추세 확인 결과, 프라임세대와 비프라임 세대를 대비했을 때 2007년과 2013년에는 통제집단인 비프라임 세대의 동의수준이 프라임 세대보다 높았으며, 프라임 세대는 2010년에만 비프라임 세대보다 높은 동의수준을 나타냈다. 다만, 그림에 표현된 2013년의 차이는 T-test 결과, 통계적으로 유의미한 차이가 아니었

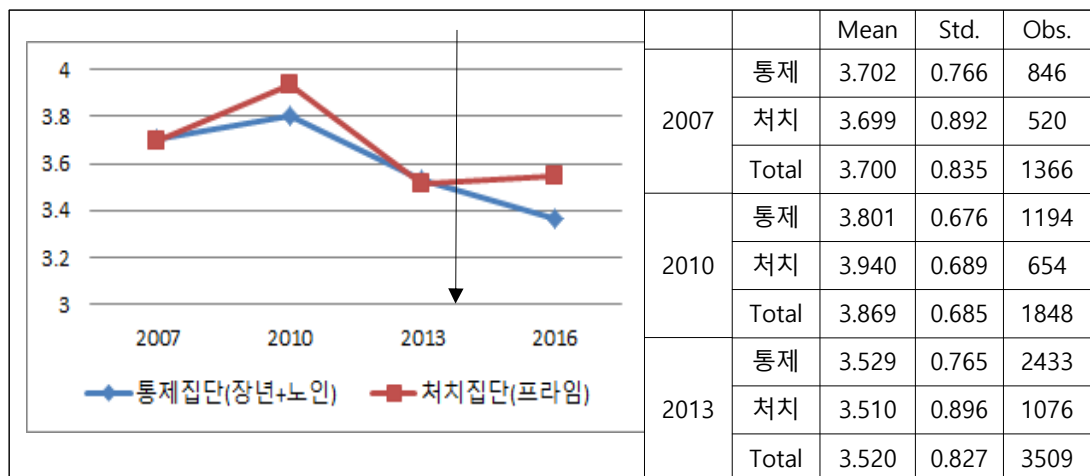
27) 본 논문의 32페이지 주석에 있는 통계청 경제활동인구조사(2019년 1월) 기준 45~49세의 경제활동참가율은 81.5%이다.

다. 이러한 변화의 궤적은 공통추세를 가정하기에 무리가 있었다. 평행 구간이 없어 공통추세를 가정하기에 무리가 있었기에, 타 세대보다 보육제도에 대해서 이해를 공유하는 청년세대를 비프라임 세대에서 제외하고 다시 공통추세를 확인하였다.

[표 14] 2007-2016 ‘아동 가구 지원’에 대한 프라임세대와 비프라임세대 인식 비교



[표 15] 2007-2016 ‘아동 가구 지원’에 대한 프라임세대와 비프라임세대(장년+노인) 인식 비교

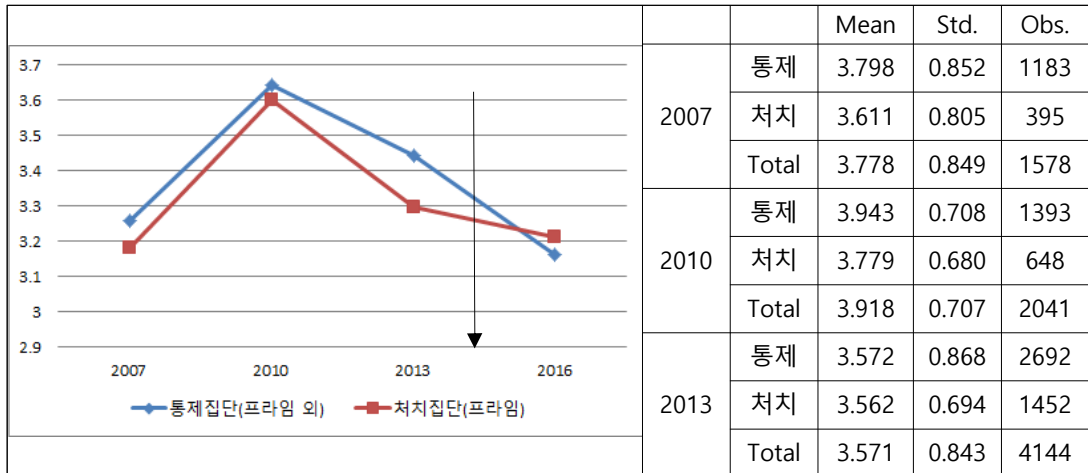


프라임 세대와 청년을 제외한 비프라임 세대(장년세대+노인세대)의 공통추세를 확인한 결과, 청년세대를 포함해서 비교했을 때보다는 형태면에서 조금 더 유사한 모습을 보였지만 그렇다고 해서 완전한 평행추세가 달성된 것은 아니다. 청년세대를 제외하고 프라임세대와 비프라임(장년+노인) 세대를 대비했을 때 2007년과 2013년에는 두 집단의 인식 사이에 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않았으며, 2010년에는 프라임 세대의 동의수준이 더 높게 나타났다. 이러한 변화의 궤적은 영유아보육정책의 확대 과정과 관련 있을 것으로 추정된다. 이전까지 저소득층 지원 중심이던 보육료 지원은 2009년에 소득 하위 50% 가구까지로 확대되었다가, 2011년 하위 70% 가구까지로 확대되었다. 이것의 영향에 대해서는 추후 추가적인 분석이 필요할 것이다.

프라임 세대의 보육인식의 경우, 변화의 궤적을 볼 때 완전한 공통추세를 가정할 수는 없겠으나, 두 집단의 변화방향은 동일하므로 처치집단으로써의 프라임 세대와 통제집단으로써의 비프라임 세대(청년+장년+노인세대)의 추가적인 공변량을 통제하고, 고정효과 모형 분석을 추가함으로써 정책의 영향을 확인하도록 하겠다. 또한 2013년과 2016년에 대한 고정효과 모형에 더하여, 2010년과 2013년의 인식변화를 추가적으로 분석함으로써 시기 차이에 따른 세대 간 인식의 변화를 살펴본다. 마찬가지로 처치의 외생성을 검증하기 위해서 통제변수를 순차적으로 투입하여 정책효과와 시간효과와 변화 여부를 확인한다.

다음으로 [표 16]에는 2013년과 2014년의 정책변화 이전 3시기, 이후 1시기에 대한 프라임 세대와 비프라임 세대의 ‘노후소득보장’에 대한 인식이 나타나 있다. 이는 2014년 기초연금제도 도입 등의 정책변화가 노후소득보장 영역에서의 정부 역할 강화를 선호하지 않는다고 간주되는 프라임 세대의 인식에 미친 영향을 분석하기 위함이다. 이 때 프라임 세대는 처치집단(treatment group), 그리고 나머지 청년세대와 장년세대, 노인세대 등 비프라임 세대는 통제집단(control group)의 지위를 갖는다. 정책 변화의 시점이 2014년이기 때문에, 평행추세에 대한 검정은 그 개입 이전 3시기 즉, 2007년, 2010년, 2013년의 인식 평균값의 변화를 살펴 추세를 확인하였다.

[표 16] 2007-2016 ‘노후소득보장’에 대한 프라임 세대와 비프라임 세대 인식 비교



분석 결과, 프라임 세대와 비프라임 세대를 대비했을 때 2007년과 2010년, 2013년 세 시점 모두에서 처치집단인 프라임 세대의 동의수준이 비프라임 세대의 동의수준보다 낮았고, 두 집단 인식 변화의 방향성 역시 동일하였다. 변화의 궤적은 공통추세를 가정하는데 무리가 없었다. 2014년 정책 변화 이전 세 시점에서의 공통추세가 확인되었기에 이중차분모형을 적용하되, 처치의 외생성을 검증하기 위해서 통제변수를 순차적으로 투입하여 정책효과와 기간효과의 변화 여부를 확인하였다.

2) 이중차분 분석 결과

만일 이중차분분석 결과, 2014년 양육 및 보육지원의 보편화가 이루어진 이후 해당 영역에 대한 프라임 세대의 선호가 부적 방향으로 낮아진다면, 이는 세대 간 갈등의 가능성이 낮아졌음을 의미한다. 반대로, 2013년의 기초연금 도입 이후 프라임 세대의 노후소득보장영역에서의 정부 역할에 대한 지지 수준이 정적 방향으로 높아진다면 이는 기초연금제도의 도입으로 인해 세대 간 갈등 가능성이 높아지게 되었음을 의미하며 이는 세대 간 갈등 가능성이 낮아졌음을 의미한다. 이제 이중차분분석결과를 살펴면서 세대 간 갈등의 변화 양상을 살펴보자.

[표 17] 이중차분분석 결과: 프라임 세대의 ‘아동이 있는 가족 지원’ 인식

	2010~2013년			2013~2016년		
	모형1 coef/se	모형2 coef/se	모형3 (고정효과)	모형4 coef/se	모형5 coef/se	모형6 (고정효과)
기간효과	-0.213*** (0.023)	-0.212*** (0.024)	-0.194*** (0.053)	-0.141*** (0.020)	-0.151*** (0.021)	-0.150*** (0.021)
기저선택	0.094*** (0.033)	0.044 (0.035)		-0.013 (0.029)	-0.041 (0.032)	
정책효과 (기간×프라임 세대 더미)	-0.183*** (0.044)	-0.167*** (0.045)	-0.174* (0.093)	0.055 (0.045)	0.061 (0.046)	0.077* (0.045)
저소득더미		-0.024 (0.022)	0.066 (0.109)		-0.023 (0.022)	-0.014 (0.049)
이데올로기 (매우보수=1, 매우 진보=5)		0.054*** (0.011)	0.060* (0.036)		0.053*** (0.011)	0.008 (0.017)
성별(여성=1)		-0.023 (0.021)			-0.061*** (0.019)	
교육연수		0.004* (0.002)	0.016 (0.040)		0.001 (0.002)	-0.010 (0.037)
상수	3.834*** (0.019)	3.664*** (0.047)	3.488*** (0.442)	3.605*** (0.013)	3.488*** (0.041)	3.682*** (0.384)
R-squared	0.030	0.036	0.032	0.004	0.004	0.004

[표 17]에 나타난 모형 1~6는 프라임세대와 비프라임세대(청년세대, 장년세대, 노인세대)의 인식변화를 비교한 결과이다.

우선, 2010년과 2013년을 비교한 모형1~3의 경우, 세 모형 모두에서 부정적 기간효과가 관찰되었는데, 이는 2010년에서 2013년 사이에 우리 사회 전반에 있어서 보육지원 영역에서의 정부 역할에 대한 선호가 감소하였음을 의미한다. 모형 1에서는 프라임 세대의 기저선택효과가 관측되었으나, 통제변수를 추가적으로 투입한 모형2에서는 유의미한 기저선택효과가 나타나지 않았다. 정책효과와 모형 1의 경우, 기초모형과 공변량을 투입한 모형, 고정효과 모형 모두에서 부정적 영향으로 나타났고, 통계적으로 유의미하였다.

통제변수로 투입된 항목들 가운데 이데올로기와 교육연수에 따라 유의미한 차이가 나타났다. 이데올로기의 경우, 진보적인 성향을 가진 응답자일수록 보육영역에 대한 정부의 역할 확대를 선호하고 있었다. 교육연수의 경우, 교육기간이 길수록 보육정책의 정부 역할 확대를 선호하고 있었다. 다만, 고정효과방식으로 추정한 모형3에서는 교육연수의 효과가 나타나지 않았다.

2013년과 2016년을 비교한 모형 4~6의 결과는 앞선 시기에 대한 분석결과와는 사뭇 다른 양상을 보여준다. 세 모형 모두에서 부적 기간효과가 관찰되었는데, 이는 2013년에서 2016년 사이에 우리 사회 전반에 있어서 보육지원 영역에서의 정부 역할에 대한 선호가 감소하였음을 의미한다. 비교기간 동안 프라임 세대의 기저선호는 관측되지 않았으며, 정책효과 역시 고정효과 모형에서만 미약한 (marginal) 수준에서 정적 영향을 주는 것으로 나타났다.

통제변수로 투입된 항목들 가운데 이데올로기와 성별에 따른 유의미한 차이가 나타났다. 이데올로기의 경우, 진보적인 성향을 가진 응답자일수록 보육영역에 대한 정부의 역할 확대를 선호하고 있었다. 다만, 고정효과방식으로 추정한 모형5에서는 이데올로기의 효과가 나타나지 않았다. 성별의 경우, 여성일수록, 보육 영역에서의 정부 역할 확대를 선호하지 않는 것으로 나타났다.

특기할만한 점은, 2010년 이후 프라임세대의 보육제도에 대한 자기이해가 명확히 발견되지 않는다는 점이다. 비교기간에 따라서 정책효과는 그 방향성이 다르게 나타났다. 다만, 모형 1과 2를 비교할 때, 통제변수는 두 집단이 지닐 수 있는 이질성을 제거하기 위한 공변량의 의미를 갖기에, 통제변수 투입 후에도 정책효과 유의도와 크기가 변화하지 않은 것은 이중차분 분석의 가정 중 하나인 처치의 외생성이 어느 정도 확보된 것으로 판단할 수 있다. 또한 추정방식을 달리한 모형 3의 정책효과도 비슷한 수준에서 관측되었으며 통계적으로도 유의미했다.

2013년에서 2016년의 비교에서는 우리 사회 전반에 있어서 보육지원 영역에서의 정부 역할에 대한 선호가 감소하였다는 것 외에, 프라임 세대의 기저선호나 정책효과가 명확히 나타나지는 않았다. 모형 5와 6을 비교할 때, 정책효과와 이데올로기의 통계적 유의도가 다르게 나타나는 것을 발견할 수 있는데, 이는 이중차분 방식에서 전제되어야 하는 처치의 외생성이 충분히 확보되지 않아서 발생하는 노

이즈일 수 있다. 이에 대한 해석은 고정효과 모형이 더 타당할 수 있지만, 해석에 있어서 신중을 기해야 할 것이다.

종합해보면, 모형 1~모형6의 결과들은 보육지원을 하위 70%로 선별하여 제공하였던 2011년의 정책변화와 2013년의 보육제도 보편화의 정책효과가 프라임 세대의 인식에 다른 영향을 미쳤음을 의미한다. 앞서 설명했다시피, 보육 영역에서는 2011년 보육제도의 혜택을 하위 70% 가구까지로 확대한 정책변화와 2013년 보육제도의 혜택을 보편화한 두 번의 변화가 있었다. 우선, 2011년의 정책 변화는 프라임 세대의 보육제도에 대한 선호를 상쇄하였지만, 2013년의 정책변화는 세대 간 인식의 격차를 벌였거나(모형 6의 정책효과), 큰 차이를 야기하지 않은 것으로 보인다.

이는 결국 전자의 과정을 통해서는 프라임 세대의 기저선호가 완화되어 비노인 세대와의 인식 격차가 감소하였지만, 보육제도의 보편화는 세대 간 갈등의 가능성을 고양시킨 것으로 평가할 수 있다.

이번에는 노후소득보장 영역에 대한 정부 역할 확대에 대해서 프라임 세대와 비프라임 세대의 인식이 어떻게 변화하였는지 분석해보자. 선행연구들에 따르면, 프라임 세대가 별로 선호하지 않는 대표적인 제도가 연금이다. 앞 절에서 살폈다시피, 2014년 정책 변화 이전 세 시점에서의 공통추세가 확인되었기에 이중차분모형을 적용하되, 처치의 외생성을 검증하기 위해서 통제변수를 순차적으로 투입하여 정책효과와 기간효과의 변화 여부를 확인하였다.

[표 18] 이중차분분석 결과: 프라임 세대의 노후소득보장 인식

	모형1 coef/se	모형2 coef/se	모형3 coef/se	모형4 coef/se	모형5 coef/se	모형6 (고정효과)
기간효과	-0.331*** (0.021)	-0.332*** (0.021)	-0.350*** (0.021)	-0.350*** (0.021)	-0.350*** (0.021)	-0.336*** (0.022)
기저선호	-0.185*** (0.030)	-0.121*** (0.031)	-0.136*** (0.032)	-0.138*** (0.032)	-0.114*** (0.033)	
정책효과 (기간×프라임 세대 더미)	0.169*** (0.044)	0.176*** (0.044)	0.192*** (0.045)	0.192*** (0.045)	0.191*** (0.045)	0.183*** (0.046)
저소득더미		0.226*** (0.019)	0.225*** (0.020)	0.227*** (0.020)	0.188*** (0.022)	-0.049 (0.055)
이데올로기 (매우보수=1 매우진보=5)			0.021** (0.011)	0.022** (0.011)	0.026** (0.011)	0.033* (0.017)
성별(여성=1)				-0.030 (0.019)	-0.046** (0.020)	
교육연수					-0.009*** (0.002)	-0.025 (0.038)
상수	3.542*** (0.014)	3.452*** (0.017)	3.403*** (0.034)	3.418*** (0.035)	3.517*** (0.042)	3.678*** (0.389)
R-squared	0.034	0.051	0.055	0.056	0.058	0.039

모형 1~6은 프라임 세대와 비프라임 세대(청년세대, 장년세대, 노인세대)의 인식변화를 비교한 결과이다. 통제변수를 하나씩 추가하며 분석한 다섯 모형 모두에서 기간효과와 프라임세대의 기저선호, 정책효과는 모두 $p < 0.01$ 수준에서 유의미하였다. 통제변수는 두 집단이 지닐 수 있는 이질성을 제거하기 위한 공변량의 의미를 갖기에, 통제변수 투입후에도 정책효과의 유의도와 크기가 변화하지 않은 것은 이중차분 분석의 가정 중 하나인 처치의 외생성이 확보된 것으로 볼 수 있다.

여섯 모형 모두에서 기간효과가 관찰되었는데, 이는 2013년에서 2016년 사이에 우리 사회 전반에 있어서 노후소득보장 영역에서의 정부 역할에 대한 선호가 감소하였음을 의미한다. 또한 모형1~5에서 프라임 세대의 노후소득보장 영역에서의 정부 역할 확대에 대한 부정 기저선호가 관측되었다. 부정 기저선호는 2013년 정책

도입 이전에 비교집단과의 통계적으로 유의미한 차이를 의미하는데, 이러한 결과는 복지인식에 있어서 ‘자기이해’가 존재한다는 것을 의미한다. 다만 이러한 기저선호는 통제변수가 추가적으로 투입되면서 그 영향이 감소하였으며, 통제변수 가운데 저소득층과 여성의 부적 영향과 이데올로기의 영향이 나타났다.

정책효과 역시 여섯 모형 모두에서 나타났는데, 그 방향성이 흥미로웠다. 정책효과로서 프라임 세대의 노후소득보장 인식에 대한 정적 영향이 나타난 것이다. 여기서의 정책효과란 2016년이라는 연도와 프라임 세대를 나타내는 터미변수의 상호작용항을 의미하는데, 이는 기초연금제도 도입이라는 정책변화가 프라임 세대의 인식에 통제집단과는 다른 영향을 미쳤음을 전제한다. 이 정책효과의 해석은 기저선호와 함께 고려되어야 한다. 모형 5를 예로 들면, 기초연금 도입 전 노인 세대는 타 세대에 비해서 약 0.114만큼 정부의 적극적 역할을 덜 선호하는 부적 기저선호를 보였는데, 기초연금제도 시행 결과 2016년에는 이러한 부적 기저선호가 0.191만큼 감소한 것이다. 즉, 프라임 세대가 지니고 있던 연금제도에 대한 부적 기저선호가 기초연금 도입 이후에 크게 완화된 것이다.

통제변수로 투입된 항목들 역시 프라임 세대의 노후소득보장 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 우선, 저소득층일수록 노후소득보장 영역에서 정부 역할을 선호하는 것으로 나타났으며, 그 크기는 프라임 세대의 기저선호보다 더 크게 나타났다. 그 외에, 이데올로기의 경우, 진보적인 성향을 가진 응답자일수록 노후소득보장에 대한 정부의 역할 확대를 선호하고 있었다. 성별의 경우, 여성일수록, 그리고 교육연수가 길수록 노후소득보장 영역에서의 정부 역할 확대를 선호하지 않는 것으로 나타났다. 한국의 남성들은 유교 문화의 영향으로 인하여 남성들이 여성들보다 부모 부양 및 가족부양에 더 큰 책임감을 느끼고 있다(홍백의 외, 2016). 프라임 세대 남성과 여성의 정책효과에 있어 차이가 나타난 것은 노후소득보장제도의 강화를 통해 부모부양에 대한 부담과 자신과 배우자의 노후에 대한 부담이 경감될 수 있다는 것을 프라임 세대 남성이 더 체감하였기 때문으로 보인다. 종합적으로 볼 때, 기초연금제도의 도입으로 세대갈등의 가능성은 낮아진 것으로 평가할 수 있다²⁸⁾.

28) 물론, 이러한 효과는 대조군의 변화로 인한 효과일 수도 있다. 즉, 노인 세대의 인식 변화

제 3 절. '빈곤층 지원'에 대한 세대별 인식의 변화

본 절에서는 세대별로 '자기이해요인'이 적게 결부된다고 간주되는 빈곤층 지원에 대한 세대별 입장차이와 인식 변화를 분석한다. 공공부조에 대한 개인의 인식은 그가 속한 세대의 자기이해보다는 사회경제적 위치에 의해 결정된다고 간주되어 왔다(Busemeyer et al., 2009). 그래서 복지제도와 세대갈등 간의 관계를 다룬 연구들은 대부분 연금 제도에 의해 촉발되는 세대 간 갈등, 또는 가족정책지출과 연금지출 간의 상충관계(tradeoff)에 대하여 논의하였다. 스웨덴의 세대 간 계약에 대해 연구한 Svallfors(2008)는 연금과 가족정책을 연령대에 따라 이해가 달라지는 정책(age-related policies)라 지칭하면서, 이 정책들에 대한 인식차이가 세대 갈등 수준이라고 보았고, Blekesaune and Quadagno(2003) 역시 젊은 성인은 가족정책과 실업관련 정책을, 노인은 연금과 의료를 선호한다고 보았다. 한국인의 복지인식을 분석한 이상록·김형관(2013)도 빈곤층에 대한 정책은 세대 간 자기이해와 무관하다는 견해를 표명하였다.

하지만 특정 제도에 대한 인식은 타 제도 발달과 관련을 갖고 형성된다는 것을 전제할 때, '빈곤층 지원'에 대한 입장이 세대별로 달라질 수 있는 가능성은 충분히 존재한다. 한국인들이 생각하는 '가장 자격 있는 빈자'는 '노인'이다. 빈곤층 지원에 대한 정책의 변화 폭이 크지 않은 상황에서²⁹⁾, 2014년 기초연금으로의 개편 이후 노인빈곤 문제에 있어서 상당한 개선이 이루어졌다고 특정 세대가 인식하게 되는 경우, 상대적으로 '빈곤층 지원'에 대한 정부책임성 인식은 해당 계층에서 더 보수

로 인하여 프라임 세대의 변화가 두드러진 것일 수도 있다. 하지만, 분석(14)에서 보듯이 프라임세대의 기저선호를 상회하는 정책효과가 관측되었기 때문에, 프라임 세대가 지닌 비선호가 나머지 세대 집단의 인식과 유사하게 변화하였다고 보아도 무방할 것이다.

29) 국민기초생활보장법상 맞춤형 급여체계로의 개편이 2015년 7월에 시행된 이후, 2015년 6월과 2016년 5월의 수급자수 규모는 131만명에서 약 23만명 증가한 약 160만명으로 나타났다(상대적으로 소액인 교육급여 수혜자는 제외). 같은 기간 생계급여액과 주거급여액의 합계인 현금급여액은 평균 40만 7천원에서 51만 4천원으로 증가하였다(노대명, 2016). 수급자 규모는 약 17.5%, 수급액은 약 28%증가한 것이다. 이것은 공공부조 제도 내에서는 큰 변화일 수 있지만, 수혜 규모나 범위 면에서 볼 때 기초연금이나 무상보육시행만큼 전 국민적으로 큰 이해관계를 지녔다고 평가하기는 어려워 보인다.

화되는 양상을 나타낼 수 있다. 기초연금 관련 정책의 변화가 빈곤층 지원에 대한 인식을 변화시켰을까?

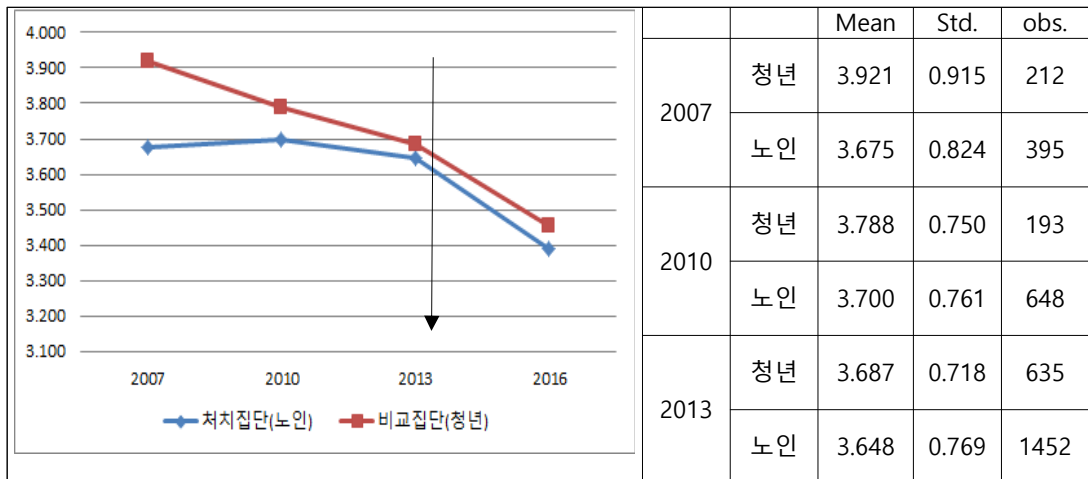
[표 19] 생애주기별 일반수급자 수급자 비율 및 해당 연령대 인구대비 비율 현황(보건복지부, 2016)

구분	합계	영유아기 (0~5세)	학령기 (6~11세)	청소년기 (12~19세)	청년기 (20~39세)	중년기 (40~64세)	노년기 (65세 이상)
수급자 비율(%)	100.0	2.2	7.0	19.4	10.4	33.3	27.6
인구수 대비 수급자 비율(%)	3.2	1.3	4.2	6.6	1.2	2.7	6.7

1) 공통추세의 검토

먼저 국민기초생활보장제도 수급자의 세대별 현황을 살펴보자. 2015년 기준으로 수급자 비율을 세대별로 보면 40~64세가 33.3%로 가장 높고, 노인세대(65세 이상)는 27.6%, 청소년기(12~19세) 19.4%의 순이었으며, 총 인구수 대비 수급자 비율은 노인 세대가 6.7%로 가장 높은 반면 20~39세가 가장 낮은 1.2%로 나타났다(보건복지부, 2016). 인구수 대비 노인세대의 수급비율이 가장 높기에, 제도에 의한 영향을 가장 적게 받을 것으로 예상되는 청년 세대를 통제집단으로, 그리고 노인 세대를 처치집단으로 설정하여 살펴보겠다. 공통추세부터 살펴보자.

[표 20] 2007-2016 '빈곤층 생활지원'에 대한 청년세대와 노인세대의 인식 비교



각 연도의 세대별 평균에 대해서 ANOVA를 시행한 후, 사후 검증으로 Scheffe 검정을 수행하였더니, 2007년을 제외한 2010년, 2013년의 경우, 청년 세대와 노인 세대의 인식 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 통계적으로 유의미한 차이가 없었다고 해도, 그 시점이 2개에 불과하여 완전한 공통추세를 가정하기에는 무리가 있으므로 고정효과 분석방식을 통해서 살펴보도록 하겠다.

2) 이중차분 분석결과

다음 [표21]에는 '빈곤층 지원'에 대한 노인세대와 청년세대의 복지인식 변화 분석 결과가 제시되어 있다. 2013년 기점으로, 청년 세대의 동의수준은 3.69로 노인 세대의 3.65보다 높았다. 이러한 차이는 Scheffe검정 결과, 통계적으로 유의미한 수준은 아니었다는 점을 상기하면서 분석 결과를 살펴보자.

우선, 통제변수의 투입에 관계없이 기간효과와 정책효과는 통계적으로 유의미하였다. 주 효과에 있어 통계적 유의도나 영향에 큰 변화가 없다는 의미는 두 집단에 대한 처치의 외생성이 어느 정도 확보되었다는 의미로 볼 수 있다. 모형1부터 4까지 모든 분석모형에서 비교기간 동안 정부가 빈곤층을 지원하는 것에 대한 선호가 감소하는 선호하는 보수적 경향이 기간효과로써 관측되었다.

정책효과의 경우, 노인세대가 청년세대에 비해 해당 정책을 덜 선호하게 되었음

을 의미하는 부적 정책효과가 나타났다. 빈곤층 생활지원에 대한 지지의 경우, 선행연구들에서 특정 세대만의 이해관계가 걸린 문제가 아니기에 세대에 따른 인식 차이가 크지 않을 것으로 논의되었던 영역이다. 이런 사실을 고려했을 때, 인구수 대비 국민기초생활보장제도의 가장 수혜집단이 노인세대임을 감안하면, 이는 조금 의외의 분석결과이다. 노인세대와 청년세대를 비교 분석한 결과, 노인 세대의 빈곤층 생활지원 정부책임성 인식이 부적 정책효과의 영향을 받게 됨에 따라 두 집단 간 인식의 차이는 증가하였다고 평가할 수 있다.

**[표 21] 이중차분분석 결과: ‘빈곤층 지원’에 대한
청년세대와 노인세대의 인식**

	모형1 coef/se	모형2 coef/se	모형3 coef/se	모형4 coef/se
기간효과	-0.176*** (0.047)	-0.176*** (0.047)	-0.184*** (0.052)	-0.183*** (0.052)
정책효과 (기간×노인세대 더미)	-0.111** (0.056)	-0.113** (0.056)	-0.111* (0.061)	-0.112* (0.061)
저소득더미		0.080 (0.064)	0.083 (0.067)	0.083 (0.067)
이데올로기 (매우보수=1, 매우 진보=5)			-0.001 (0.024)	-0.001 (0.024)
교육연수				-0.024 (0.038)
상수	3.662*** (0.011)	3.625*** (0.033)	3.621*** (0.072)	3.833*** (0.341)
R-squared	0.032	0.030	0.037	0.011

이러한 인식 변화의 차이는 주로 노인을 ‘자격 있는 빈자(deserving poor)’로 간주하는 사회구성원 일반의 인식과 맞물려 있는 것으로 추정된다³⁰⁾. 기초연금 확대 논의 과정에서 노인 빈곤 문제에 대한 사회 전반의 인식이 높아졌고, 이것이 청년 세대에게는 정책효과로써의 빈곤층 지원 확대 지지로 나타났을 가능성이 높

30) <2018 사회보장 대국민 인식조사>(김미곤 외, 2018)에 따르면 노인은 ‘사회보장을 확대할 때 중점을 두어야 하는 취약집단’중 1위(33.9%, 2위는 30.1%인 저소득층)로 꼽혔다.

다. 다만, 노인 세대의 경우 기초연금 확대를 통해서 하위 70% 노인 집단에 대한 급여수준이 높아져 자기 세대의 이익이 달성되었으니, 빈곤 영역에서의 정부 책임은 축소시켜도 된다고 생각했을 가능성이 있다.

공공부조에 대한 노인세대의 정책효과로써의 비선호를 설명할 수 있는 또 다른 경로는 현재의 국민기초생활보장제도의 자활사업과 관련된 문제이다. 현행 국민기초생활보장법은 근로능력이 있는 경우 조건부 수급자가 되어 일종의 공공근로에 참여해야 한다. 그런데 현행 국민기초생활보장법 시행령 7조는 근로능력에 대한 판단기준을 만 64세 이하로 한정하기에, 노인 세대는 자활사업에 참여할 수 없다. 한국인들은 삶에서 일(work)을 매우 중시한다³¹⁾. 그런 풍토에서 노동시장의 최후 보루라 할 수 있는 자활사업에도 참여할 수 없게 되면서, 노인세대는 ‘빈곤층 지원을 위해 정부가 노력하는데, 우리는 배제되었다’는 감정을 경험하는 것으로 보인다³²⁾. 통제변수로 투입된 이데올로기와 교육연수, 저소득더미의 효과는 유의미하지 않았는데, 이는 고정효과 추정의 경우 집단 내 변환(within-transformation) 과정에서 시불변의 요소들이 추정에서 제외되기 때문에 발생한 한계로 보인다.

31) 최근의 세계가치관조사(World Value Survey Wave 6) 결과에 따르면, 한국인들은 일을 매우 중시하는 가치관을 지니고 있다.

[표 22] 세계가치관조사(WVS): "당신의 삶에 일이 얼마나 중요합니까?"

(독일 2013년, 한국/일본 2010년, 뉴질랜드/스웨덴/미국 2011년, 네덜란드는 2012년, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp> 추출 2019. 5. 6)

	독일	일본	한국	네덜란드	뉴질랜드	스웨덴	미국
매우 중요하다(%)	39.4	52.1	60.8	29.5	35	50.3	35.6

32) 이수연 외(2010)에는 같은 내용의 면접 내용이 서술되어 있다.

“말하자면 젊은 사람들은 더 나은 데 가서 일하고, 또 공공 같은 이런 거는 60세에서 70세 사이에 있는 사람들이 해야 하지 않나 이렇게 생각하고 있습니다. 젊은 사람들이 매달려서 그것만 바라보고 있으면 되겠습니까. 발전이 없죠. 없는데 나는 젊은 사람들에게 그런 걸 준다는 게 나는 그래요. 그거는 잘못 됐다고 생각을 해요.” (노인 여성, 68세).

제 4 절. ‘확장된 자기이해’에 따른 세대내 복지인식 차이 분석

본 절에서는 복지국가의 확대를 통해 세대갈등이 완화될 수 있다는 ‘갈등완화론’, 그중에서도 가족을 통해 경험하게 되는 계보학적인 세대 사이에서의 연대감과 상호작용으로 인하여 각 개인의 생애주기적 자기이해가 가족 내 타 구성원의 이해까지를 고려하도록 ‘확장’될 수 있다(Gorres&Tepe, 2010; Esping-Andersen, 2009)는 ‘확장된 자기이해(extended self-interest)’를 실증한다.

앞 장에서 설명했듯이, 프라임 세대는 35~49세에 속하는 집단으로 육아 및 자녀 교육에 대한 자기 이해가 가장 큰 세대이다. 이와 마찬가지로, 연금에 대해 가장 직접적인 자기이해를 지닌 집단은 노인 세대이다. 본 장에서 검증할 부분은 세 번째 연구 문제인 ‘확장된 자기이해’, 즉, 가구 내에 노인이 있는 프라임 세대의 경우 또는 가구 내에 아동이 있는 노인의 경우, 그렇지 않은 각 세대 구성원과 다른 형태의 복지인식을 보이는지에 대해서이다. 각 세대 구성원 간에 ‘확장된 이해관계’ 여부에 의해서 복지인식과 정책 영향에 있어서 차이가 관측된다면, 복지정책의 확장으로 인해 세대 갈등이 격화된다는 ‘갈등강화론’의 논리를 ‘확장된 이해관계’라는 경험적 경로를 통해 반박할 수 있게 된다. 본인 세대의 이해만을 고려하는 것이 아니라, 가구 내 여타 세대에 속한 구성원의 이해관계까지를 고려하여 복지인식을 형성하는 것이기 때문이다.

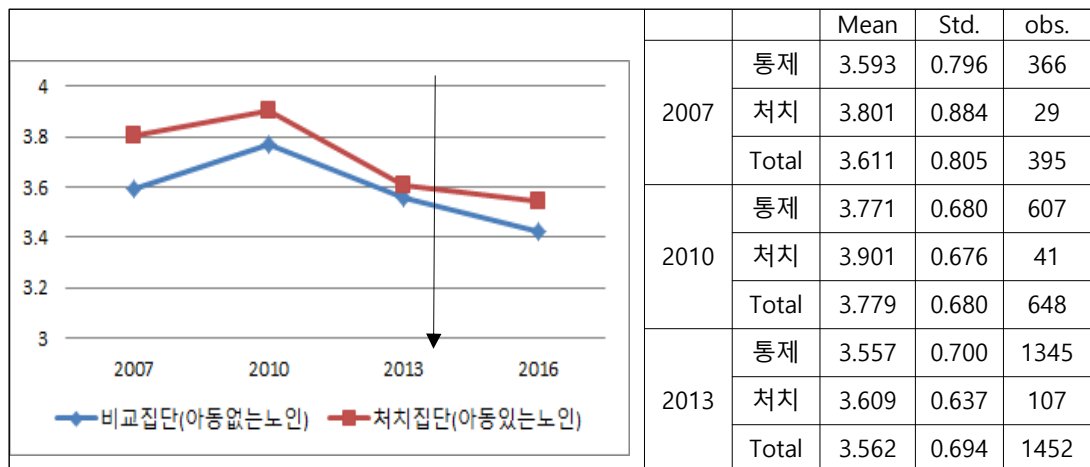
각 세대가 자신만의 이익, 즉, ‘자기이해’에 기반한 복지인식을 갖게 된다면 복지제도의 발전은 세대 간 갈등을 촉발할 수 있다. 하지만 여타 가족구성원의 이익까지를 고려하여 복지제도 발달에 대한 선호가 구성되고, 정책을 통해 선호에 영향을 미치게 된다면 복지제도의 확대과정에서 세대 간 인식 격차는 좁혀질 수도 있다. 이러한 ‘갈등완화론’의 작동경로가 타당한 것인지 한국복지패널 복지인식부가조사 데이터를 활용하여 검증해보도록 하겠다.

1) 공통추세의 확인

우선, ‘아동 있는 가구 지원’에 대해서 선호하지 않는다고 간주되는 노인세대의 인식 변화부터 살펴보자. [표23]에는 2013년과 2014년의 정책변화 이전 3시기,

이후 1시기에 대한 ‘가구 내 아동이 있는’ 노인 세대와 ‘가구 내 아동이 없는’ 노인 세대 구성원의 ‘아동 있는 가구 지원’에 대한 인식이 나타나 있다. 노인 세대는 65세 이상에 속하는 인구집단으로 생애주기상 연금 등 노후소득보장정책에 자기이해를 가지고 있는 세대이다. 이들 세대 가운데 가구 내에 만 17세 이하의 아동이 있는 경우와 없는 경우를 구분하여 노인 세대 내에서 집단 간 차이와 정책의 효과를 비교하였다. 노인 세대 응답자는 보육이나 양육 등 아동을 대상으로 하는 복지정책에 직접적인 이해관계는 없다고 볼 수 있다. 하지만 만일, 가구 내에 아동이 있는 경우와 없는 경우에 노인 세대 내에서도 유의미한 인식 차이나 정책 효과 차이가 존재하고, 아동이 있는 경우에 보육 영역에서의 정부의 적극적인 역할을 더 선호한다면 이는 각 개인이 복지인식을 형성함에 있어 ‘확장된 자기이해’ 요인이 작용한다는 것을 의미한다. 2013년의 보편적 보육지원제도 도입에 상대적으로 더 이해관계를 갖는 ‘가구 내 아동 있는’ 노인세대는 처치집단(treatment group), 그리고 ‘가구 내 아동 없는’ 노인세대는 통제집단(control group)의 지위를 갖는다. 정책 변화의 시점이 2014년이기 때문에, 평행추세에 대한 검정은 그 개입 이전 3시기 즉, 2007년, 2010년, 2013년의 인식 평균값의 변화를 살펴 추세를 확인하였다.

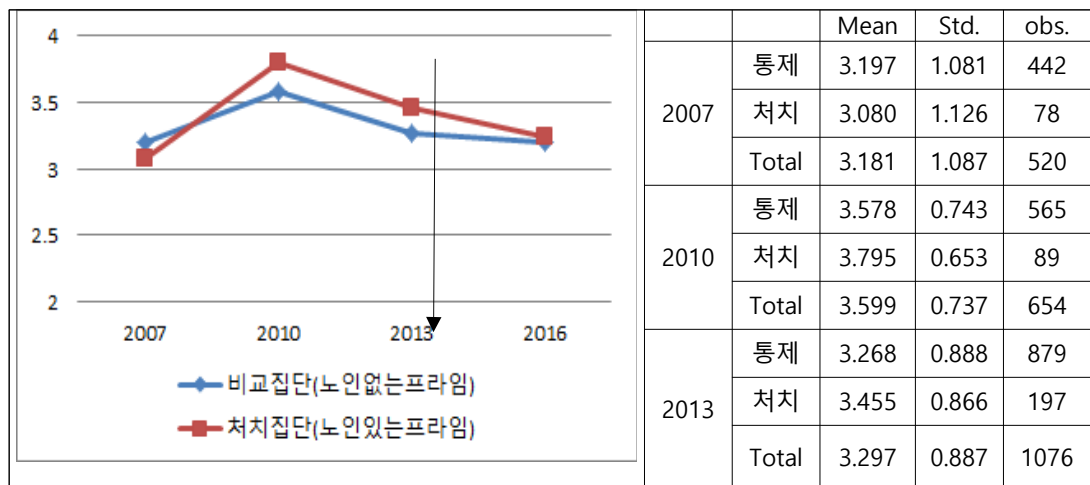
[표 23] 2007-2016 ‘아동 있는 가구 지원’에 대한 가구내 아동 있는 노인세대와 아동 없는 노인세대의 비교



확인 결과, 우선 노인세대와 비노인 세대를 대비했을 때 2007년과 2010년, 2013년 세 시점 모두에서 처치집단인 ‘가구 내 아동 있는’ 노인세대의 동의수준이 비교집단의 동의수준보다 높았다. 두 집단간 변화의 궤적이 완전히 평행하지는 않았지만, 방향성에 차이가 있는 수준은 아니므로 통제변수를 통해 공통추세를 완화하여 적용하였다. 또한 처치의 외생성을 검증하기 위해서 통제변수를 순차적으로 투입하여 정책효과와 기간효과의 변화 여부를 확인하였다.

두 번째로 ‘노후소득보장’에 대한 정부의 역할 강화를 선호하지 않는다고 간주되는 프라임 세대의 인식 변화를 살펴보자. [표24]에는 2013년과 2014년의 정책변화 이전 3시기, 이후 1시기에 대한 ‘가구 내 노인 있는’ 프라임 세대와 ‘가구 내 노인이 없는’ 프라임 세대 구성원의 ‘노후소득보장’에 대한 인식이 나타나 있다. 프라임 세대는 35~49세에 속하는 인구집단이며 생애주기상 양육 및 보육지원정책에 자기이해를 가지고 있는 세대로, 연금 등 노인을 대상으로 하는 복지정책에 직접적인 이해관계는 없다고 볼 수 있다. 하지만 만일, 가구 내에 노인이 있는 경우와 없는 경우에 유의미한 인식 차이나 정책 효과 차이가 존재하고, 노인이 있는 경우에 노후소득보장 영역에서 정부의 적극적인 역할을 더 선호한다면 이는 ‘확장된 자기이해’ 요인이 작용한다는 것을 의미한다.

[표 24] 2007-2016 ‘노후소득보장’에 대한 가구내 노인 있는 프라임 세대와 노인 없는 프라임 세대의 인식 비교



2014년의 기초연금제 도입에 상대적으로 더 이해관계를 갖는 ‘가구 내 노인 있는’ 프라임 세대를 처치집단(treatment group), 그리고 ‘가구 내 노인 없는’ 프라임세대는 통제집단(control group)으로 설정한다. 정책 변화의 시점이 2014년이기 때문에, 평행추세에 대한 검정은 그 개입 이전 3시기 즉, 2007년, 2010년, 2013년의 인식 평균값의 변화를 살펴 추세를 확인하였다.

확인 결과, 우선 ‘가구 내노인 있는’ 프라임 세대와 ‘가구 내 노인 없는’ 프라임 세대를 대비했을 때, 2010년, 2013년 두 시점에서 처치집단인 ‘가구 내 아동 있는’ 노인세대의 동의수준이 비교집단의 동의수준보다 높았으며, 2007년의 경우 통계적으로 유의미하지 않은 차이였다. 두 집단 간 변화의 궤적이 완전히 평행하지는 않았지만, 차이가 크지 않고 방향성에 차이가 있는 수준은 아니므로 통제변수를 투입함으로써 공통추세가정을 완화하여 적용하였다. 또한 처치의 외생성을 검증하기 위해서 통제변수를 순차적으로 투입하여 정책효과와 기간효과의 변화 여부를 확인하였다.

2) 이중차분분석 결과

‘확장된 자기이해’라는 개념은 각 개인이 복지인식을 형성함에 있어서 자기 자신의 이해관계(self-interest)만을 고려하는 것이 아니라 아니면 가족 내에 존재하는 타 세대 구성원의 이익까지 고려할 것이라는 가정 하에 성립 가능한 가설적 개념이다. 지금까지 이 부분에 대한 연구는 별로 이루어지지 못하였는데, 이는 세대관계를 포착할만한 양적 연구자료가 부족하기 때문이다. 본 연구에서도 ‘확장된 자기이해’의 항목을 구성함에 있어서 다른 세대 구성원이(즉, 노인세대 기준으로는 아동) 가구 내에 함께 살고 있는 경우에만 ‘확장된 이해관계’를 갖는다고 코딩하였다. 이는 조사 자체가 ‘가구’ 중심이어서 원 가족으로부터 분리하여 따로 가족을 형성한 경우, 해당 가족에 대하여 별다른 정보가 주어지지 않기 때문이다. 이는 본 연구의 한계 지점이기도 하다. 하지만, 만일 유의미한 결과를 얻게 된다면 그것은 ‘확장된 자기이해’ 해당자를 최소화하여 추정한 보수적인 결과이기 때문에 그 의미를 해석함에 있어서 무리는 없을 것으로 보인다.

[표 25] 이중차분분석 결과: 노인세대 중 가구 내 아동있는 경우 ‘보육지원’ 인식

	모형1 coef/se	모형2 coef/se	모형3 coef/se	모형4 coef/se	모형5 coef/se
기간효과	-0.184*** (0.028)	-0.184*** (0.028)	-0.187*** (0.029)	-0.186*** (0.029)	-0.186*** (0.029)
기저선호	0.115* (0.060)	0.096 (0.061)	0.125* (0.064)	0.128** (0.064)	0.123* (0.064)
정책효과 (기간×아동있음 더미)	-0.007 (0.108)	-0.010 (0.108)	-0.060 (0.109)	-0.061 (0.109)	-0.060 (0.109)
저소득더미		-0.057* (0.029)	-0.061** (0.030)	-0.059** (0.030)	-0.068** (0.031)
이데올로기 (매우보수=1, 매우 진보=5)			0.023 (0.016)	0.023 (0.016)	0.023 (0.016)
성별(여성=1)				-0.022 (0.028)	-0.034 (0.030)
교육연한					-0.004 (0.003)
상수	3.577*** (0.019)	3.615*** (0.027)	3.551*** (0.048)	3.560*** (0.049)	3.598*** (0.060)
R-squared	0.019	0.020	0.023	0.024	0.024

우선, 노인세대의 ‘확장된 자기이해’에 대하여 살펴보자. 모형 1~5는 ‘가구 내 아동 있는’ 노인세대와 ‘가구 내 아동 없는’ 노인세대 즉, 노인세대 구성원 내에서 인식변화를 비교한 결과이다. 통제변수를 하나씩 추가하며 분석한 다섯 모형 모두에서 기간효과와 ‘가구 내 아동 있는’ 노인세대의 기저선호가 통계적으로 유의미한 수준에서 관측되었다. 통제변수는 두 집단이 지닐 수 있는 이질성을 제거하기 위한 공변량의 의미를 갖기에, 통제변수 투입후에도 기간효과와 기저선호의 유효성과 계수가 크게 변화하지 않은 것은 이중차분 분석의 가정 중 하나인 처치의 외생성이 확보된 것으로 볼 수 있다.

다섯 모형 모두에서 부정 기간효과가 관찰되었는데, 이는 2013년에서 2016년 사이에 노인 세대 전체에 있어서 보육지원 영역에서의 정부 역할에 대한 선호가 감소하였음을 의미한다. 또한 모든 모형에서 ‘가구 내 아동 있는’ 노인 세대의 보육

지원 영역에서의 정부 역할 확대에 대한 0.186 만큼의 기저선택호가 관측되었다. 기저선택호는 2013년 정책 도입 이전에 비교집단과 통계적으로 유의미한 차이가 존재하였음을 의미하는데, 이러한 결과는 노인 세대의 복지인식 영향요인으로 ‘가족 내 타 세대 구성원에 대한 고려’ 즉, ‘확장된 자기이해’가 영향을 미친다는 것을 의미한다. 다만 정책의 확대에도 불구하고 유의미한 정책효과는 나타나지 않았으므로 이러한 집단 간 차이는 계속 유지되고 있는 것으로 보인다.

통제변수로 투입된 항목들 가운데 이데올로기와 성별, 교육연한은 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그런데 노인세대 구성원 내에서 저소득층일수록 보육영역 지원 확대에 대해서 선호하지 않는 것으로 분석되었다. 이 지점을 통해서 노인빈곤문제가 지속되는 상황에서는 보육 영역에 대한 정부의 지원 수준과 관련하여 세대 간 갈등이 비화될 수 있음을 추론할 수 있겠다.

**[표 26] 이중차분분석 결과: 프라임 세대 중 가구 내 노인 있는 경우
‘노후소득보장’ 인식**

	모형1 coef/se	모형2 coef/se	모형3 coef/se	모형4 coef/se	모형5 coef/se
기간효과	-0.149*** (0.043)	-0.145*** (0.043)	-0.151*** (0.044)	-0.151*** (0.044)	-0.151*** (0.044)
기저선택호	0.190*** (0.065)	0.167** (0.065)	0.157** (0.068)	0.152** (0.068)	0.155** (0.068)
정책효과 (기간×노인더미)	-0.041 (0.101)	-0.037 (0.100)	-0.027 (0.104)	-0.028 (0.104)	-0.026 (0.104)
저소득더미		0.181*** (0.058)	0.163*** (0.061)	0.163*** (0.061)	0.176*** (0.063)
이데올로기 (매우보수=1, 매우 진보=5)			0.002 (0.023)	0.002 (0.024)	-0.000 (0.024)
성별(여성=1)				-0.038 (0.040)	-0.033 (0.040)
교육연한					0.008 (0.008)
상수	3.323*** (0.030)	3.306*** (0.031)	3.303*** (0.077)	3.324*** (0.080)	3.220*** (0.131)
R-squared	0.015	0.019	0.017	0.018	0.018

다음으로, 프라임 세대의 ‘확장된 자기이해’에 대하여 살펴보자. 모형 1~5는 ‘가구 내 노인 있는’ 프라임 세대와 ‘가구 내 노인 없는’ 프라임 세대 즉, 프라임 세대 구성원 내에서 인식변화를 비교한 결과이다. 통제변수를 하나씩 추가하며 분석한 다섯 모형 모두에서 기간효과와 ‘가구 내 노인 있는’ 프라임 세대의 기저선택호가 통계적으로 유의미한 수준에서 관측되었다. 통제변수는 두 집단이 지닐 수 있는 이질성을 제거하기 위한 공변량의 의미를 갖기에, 통제변수 투입후에도 기간효과와 기저선택호의 유효성과 계수가 크게 변화하지 않은 것은 이중차분 분석의 가정 중 하나인 처치의 외생성이 확보된 것으로 볼 수 있다.

다섯 모형 모두에서 부적 기간효과가 관찰되었는데, 이는 2013년에서 2016년 사이에 프라임 세대 전체에 있어서 노후소득보장 영역에서의 정부 역할에 대한 선호가 감소하였음을 의미한다. 또한 모든 모형에서 ‘가구 내 노인 있는’ 프라임 세대의 노후소득보장 영역에서의 정부 역할 확대에 대한 0.155 만큼의 기저선택호가 관측되었다. 기저선택호는 2014년 정책 도입 이전에 비교집단과 통계적으로 유의미한 차이가 존재하였음을 의미하는데, 이러한 결과는 프라임 세대의 복지인식 영향요인으로 ‘가족 내 타 세대 구성원에 대한 고려’ 즉, ‘확장된 자기이해’가 영향을 미친다는 것을 의미한다. 다만 정책의 확대에도 불구하고 유의미한 정책효과는 나타나지 않았으므로 이러한 집단 간 차이는 계속 유지되고 있는 것으로 보인다.

통제변수로 투입된 항목들 가운데 이데올로기와 성별, 교육연한은 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다만 저소득 더미는 통계적으로 유의미한 영향이 있었다. 즉, 프라임세대 구성원 내에서 저소득층일수록 노후소득보장 영역에서의 정부 역할 확대에 대해서 선호하는 것으로 분석되었다.

제 6 장. 결 론

본 연구는 2010년대 노후소득보장 분야와 보육 분야에서의 복지제도 발달이 우리 사회 내에서 세대 갈등을 격화시키는지, 아니면 완화시키는지를 각 세대의 복지인식 변화과정을 살펴며 확인해보는 연구였다. 그간 복지국가와 세대 갈등에 대한 연구들은 세대 간 수익비 비교, 노인세대 선호 예산과 비선호 예산 간의 상쇄관계, 그리고 세대 간 복지인식 차이에 대한 연구가 진행되어 왔는데, 이번 연구는 그 세 번째 흐름에 보조를 맞추어 최근 10년래 급격히 확대된 복지제도들이 우리 각 세대 구성원의 복지인식 차이를 확대시켰는지, 그래서 세대 간 갈등 가능성이 커졌는지를 살펴본 실증연구였다.

김왕배(2019)는 우리 사회의 구성원들이 식민지, 분단, 전쟁, 산업화, 민주화 투쟁 등 이성의 시대가 아닌 ‘거친 감정’의 시대를 통과해 왔음을 지적하면서, 한국 사회의 제 현상을 이해하기 위해서 ‘감정’의 영역에 대한 연구가 면밀히 이루어져야 함을 지적한다. 경쟁이 심화되면서 다양한 혐오 표현이 일상 속에 파고들며 ‘노인충’, ‘틀딱충’과 같이 노인세대를 비하하는 발언들이 복지국가의 혜택이 노인세대에게만 집중된다고 생각하는 20~30대에 의해 확산되고 있고, 노인 세대들은 현실적인 경제적 어려움에 더하여, 자신들이 이루어 왔다고 간주해 온 사회 제도와 문화로부터 소외되자 태극기 집회 등을 통해 일종의 ‘인정 투쟁’을 벌이며 세대 간 갈등이 격화되고 있다는 것이다.

세대 갈등의 격화에 대한 사회학적 관찰들을 감안할 때, 본 연구에서 각 세대의 복지인식을 분석하여 찾아낸 본 연구에서의 발견들은 차라리 고무적이다. 이는 2000년대 중반 이후 한국 정치에서 보수 세력과 진보 세력 모두 복지국가의 확대를 지지층 결집의 수단으로 활용하게 되면서 최소한 복지국가가 ‘반공 이데올로기’에 의한 혐오 대상으로 폄하되는 것은 피할 수 있었기 때문이다. 본 연구에서 밝혔듯 복지국가 내에서 세대간 갈등의 도화선으로 꼽히는 노후소득보장제도에 대한 각 세대의 인식이 상당히 유사해지고 있다. 노인세대를 주 수혜집단으로 하는 기

초노령연금의 기초연금으로의 전환과 프라임 세대를 주 수혜집단으로 하는 영유아 보육지원 확대정책이 반드시 세대 간의 인식 차이를 확대시키는 것은 아님을 확인할 수 있었으며, 혹여, 세대 간 갈등으로 보이는 차이의 경우에도, 그 기저에 세대가 아닌 계층의 문제가 내포되어 있을 수 있음을 일부에서 확인할 수 있었다. 또한, 각 개인의 복지인식 형성에 있어서 기존 복지인식 연구에서 이른바 ‘新 정치’의 요인으로 꼽히던 자기이해 요인을 넘어, 각 개인이 자신뿐만 아니라 ‘가구 내 타 세대 구성원의 이해관계’까지를 고려하는 ‘확장된 자기이해’를 가지고 있음을 밝힐 수 있었다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

제 1 절. 연구결과 요약

먼저 본 연구는 복지제도의 발달에 따라 각 개별 제도에 대한 인식이 각자가 속해 있는 세대 즉, 생애주기적 단계에 따라 다를 수 있음을 전제한다. 또한, 2013년-14년을 중심으로 이루어지는 노후소득보장영역과 보육 및 양육지원 영역에서의 급격한 정책 변화를 일종의 준 실험상황으로 보고, 그 전후 각 세대의 개별 제도에 대한 인식변화를 세대별 기저효과와 정책효과로 나누어 분석하였다. 노후소득보장영역, 양육 및 보육지원 영역, 그리고 빈곤층 생활지원 영역에서의 정부 역할에 대한 인식의 기저선호와 정책효과는 세대별로 상이하게 나타났다. 분석결과들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

[표 27] 분석결과 요약: 각 복지영역에 대한 기저선호와 정책효과

			노후소득보장 (2013-2016)	보육지원 (2010-2013)	보육지원 (2013-2016)	빈곤층지원 (2013-2016)
노 인 세 대	노인 대 비노인	기저 선호	선호 존재	비선호 존재	n. c.	n. c.
		정책 효과	선호감소	선호증가	선호감소	선호감소
	확장된 자기이해	기저 선호	-	선호 존재	-	-
		정책 효과	-	n. c.	-	-

프라임 세대	프라임 대비프라임	기저 선호	비선호 존재	선호 존재	n. c.	-
		정책 효과	선호감소	선호감소	n. c.	-
	확장된 자기이해	기저 선호	선호 존재	-	-	-
		정책 효과	n. c.	-	-	-

결과들 가운데 가장 주목해야 할 부분은 기존 문헌들이나 여론의 우려와 달리 기초연금제도 도입 이후 ‘노후소득보장’ 영역에서는 세대 간 갈등의 가능성이 감소하였다는 점이다. 복지제도 발달에 따른 세대 간 갈등의 핵심으로 꼽히는 노후소득보장 영역에서의 정부 역할에 대한 인식의 경우, 2013년의 데이터에서는 노인 세대의 기저선호, 그리고 프라임 세대의 기저비선호가 관측되었다. 하지만 2014년 기초연금제도의 전환이 이루어진 이후 나타난 정책효과로 인해 노인 세대의 선호는 감소하였고, 프라임 세대의 비선호 역시 감소되었다. 즉, 노후소득보장 영역에서의 정부 역할에 대한 두 세대 간의 인식 차이가 상당부분 좁혀졌다. 그리고 노인세대와 프라임 세대 모두 남성들이 해당 영역에서의 정부 역할을 여성보다 더 선호하는 것으로 분석되었다. 이는 한국의 남성들이 유교 문화의 영향으로 인하여 부모 부양 및 가족부양에 더 큰 책임감을 느끼고 있기 때문으로 보인다(홍백의 외, 2016). 즉, 노후소득보장제도의 강화를 통해 부모부양에 대한 부담과 자신과 배우자의 노후에 대한 부담이 경감될 수 있다는 것을 남성이 더 체감하였기 때문으로 보인다. 마지막으로, 저소득층일수록, 진보적인 이데올로기를 가질수록 해당 영역에서 정부의 역할 확대를 선호하는 것으로 나타났다.

둘째, 프라임 세대의 이해관계가 걸려있는 것으로 간주되는 양육 및 보육 영역에서의 정부 역할에 대한 인식의 경우 분석 시점에 따라 다른 정책효과가 나타났다. 보육정책의 경우, 과거 저소득층 중심 지원에서 2011년 하위 70%, 2013년 소득계층과 무관한 보편적 지원으로 정책이 확대되어 왔다. 우선, 2010년과 2013년을 비교분석한 70%로의 정책 확대효과는 명료했다. 노인세대의 기저비선호는 정적 정책효과로써 상당히 완화되었으며, 프라임 세대 역시 부정적 정책효과가 나타나

타 세대와의 인식 차이가 좁혀졌다. 즉, 70%로의 확대는 세대 간 갈등의 가능성을 낮춘 것이다. 하지만 2013년과 2016년을 비교하여 분석한 보육정책 보편화가 끼친 영향은 좀 다르게 나타났다. 프라임 세대의 경우 보육정책에 대해 특별한 선호나 비선호나 나타나지 않거나 미미한 수준에서 정적 정책효과가 나타난 반면, 특별한 선호나 비선호가 없던 노인 세대는 정책이 시행된 이후 정책효과로써의 비선호를 표출하였으며, 특히 여성 노인에게서 정책효과로써의 비선호가 발현되었다.

셋째, 선행연구에서 세대 간 이해관계의 차이가 크지 않은 것으로 간주되었던 빈곤층 지원에 대한 정부 역할 인식에서의 경우, 2013년까지는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았으나, 2013년 이후 노인 세대에 있어 정책효과로써의 부정적 영향이 나타났다. 이는 보육정책의 보편화와 기초연금의 도입이 ‘빈곤층 지원’에 대한 세대 간 인식 격차에 영향을 미쳤기 때문으로 추정된다. 특정 제도에 대한 인식은 타 제도와의 관련성 하에서 형성되기에, 2014년 이후 빈곤층 지원에 대한 세대 간 인식 차이가 발생하였다는 것은 복지제도 내에서 세대 간 ‘자격이 있는 빈자’의 이미지가 다르기 때문에 발생한 문제로 보인다. 한국인들이 떠올리는 ‘자격이 있는 빈자’의 이미지는 ‘빈곤 노인’이다. 노인 세대의 정책효과로써의 부정적 영향이 나타난 것은 경우 기초연금 확대를 통해서 하위 70% 노인 집단에 대한 급여수준이 높아졌기에 그와 별도의 빈곤층 지원 정책을 확대할 필요는 없다고 생각하고 있는 것으로 보인다.

본 연구가 주안점을 둔 또 하나의 주제는 ‘확장된 자기이해’ 관련 요인이었다. 우리 사회구성원들은 정책에 대한 선호를 형성함에 있어 가구 내에 타 세대 구성원의 이해관계를 함께 고려하고 있는 것으로 나타났다. 가구 내에 노인이 있는 프라임 세대 구성원의 경우 그렇지 않은 동일 세대 구성원보다 노인 세대의 이해관계가 주로 결부되어 있는 노후소득보장 영역에 대한 정부의 적극적 역할을 선호하는 것으로 나타났다. 또한 가구 내에 아동이 있는 노인의 경우 그렇지 않은 노인 세대 구성원보다 양육 및 보육 영역에 대한 정부의 적극적 역할을 선호하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 계보학적인 세대 관계에서의 경험이 사회 내에서의 세대 간 관계와 복지 영역에 대한 인식 형성으로 이어진다는 Blome et al.(2009) 이론적 프레임이 타당할 수 있음을 보여주는 증거이다. 다만, ‘확장된 자기이해’ 요

인의 경우, 각 해당 집단의 기저선호는 나타났지만, 정책의 변화에 의해서 그 선호가 민감하게 영향을 받지는 않는 것으로 보인다. 이는 한 가구 내에 살되 자신과 생애주기적 세대가 다른 가족 구성원의 입장과 이익은 기본적으로 염두에 두고 있지만, 정책 변화에 대해서 자신의 이해만큼 민감하게 반응하지 않는 것임을 시사한다. 이러한 결과가 한국의 가족주의적 특성(장경섭, 2009) 때문인지, 아니면 모든 복지국가에서 적용될 수 있는 맥락인 것인지에 대해서는 추후 비교연구를 통해 밝혀볼 필요가 있을 것이다. 한국 현대사회의 특성을 전통적 가치와 근대성, 탈근대성 등 비동시적인 요인들이 동시적으로(the contemporaneity of the uncontemporary) 작용하는 ‘압축적 근대성(compressed modernity)’으로 정의하면서, 그로 인해 증폭된 불안정성과 위험을 제도화된 복지제도의 미비로 인하여 ‘가족’이 오히려 부담하게 되면서 ‘한국 가족’이 위기에 직면해 있음을 지적해 온 장경섭(2009, 2011)의 연구를 고려할 때, ‘확장된 자기이해’의 경로가 작동하는 것은 ‘제도화된 복지가 부족한’ 한국 가족의 맥락에서 드러나는 한시적인 특성일 가능성을 배제하기 어렵기 때문이다.

제 2 절. 연구의 이론적 함의

본 연구를 통해서 우리나라에서 2010-14년 사이에 이루어진 노후소득보장 분야와 양육·보육지원 분야에서의 급격한 복지제도의 확장이 세대 갈등에 어떠한 영향을 미쳤는지를 검토해 보았다. 이번 연구를 통해 도출되는 이론적 함의는 다음과 같다.

첫째, 복지제도와 세대 갈등의 관계를 분석함에 있어서 제도의 변화와 구성원의 인식 변화를 함께 고려하며 분석하는 것이 더 타당하다는 점을 밝혀냈다. 2013년을 기준으로 볼 때 노후소득보장제도의 경우 노인세대의 동의수준이 가장 높게 나타났으며, 보육제도에 대해서는 청년세대의 동의수준이 가장 높게 나타났다. 이러한 결과는 일견 각 세대가 자신이 속한 생애주기상 ‘자기이해’에 기반하여 복지인식을 형성한 것으로, 그래서 각 세대가 자신들의 이해관계에 연관된 복지제도만을

선호하여 세대 갈등이 일어나는 것으로 보일 수 있다. 하지만 이러한 해석은 현상의 단면만을 고려한 오류이다. 2010년대 기초연금 도입, 보육 보편화 등 복지제도의 확대 결과, 각 세대가 자신들의 이해관계에 부합하는 정책에 대해서 보이던 높은 선호가 완화되어 세대 간 인식의 차이는 오히려 감소하였다. 이러한 분석결과는 갈등강화론의 논리, 즉, 자원이 한정된 상황에서 사회 각 구성원이 자신의 생애 주기적 '자기이해'에 입각하여 복지인식을 형성하기에 세대 갈등이 강화된다는 주장이 복지제도의 변화과정에서 이루어지는 복지인식의 역동적 변화를 감안하지 못한 한계가 있음을 드러낸다. 다시 말해서, 복지제도와 세대 갈등의 관계는 정적인 관계가 아니기에 선행연구들이 해온 고정된 시점에 대한 포착보다 제도 변화와 인식 변화를 함께 고려하여 분석하는 것이 더 타당하다는 것을 밝혔다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

둘째, 복지제도와 세대 간 갈등의 관계는 갈등강화론이나 갈등완화론이 주장하는 것처럼 일률적이지 않다는 점을 밝혀냈다. 개별 복지제도의 포괄 수준에 따라서 다르게 나타날 수 있음을 확인하였다. 2013년 기초연금 도입이나 2011년 70% 보육제도의 도입은 통계적으로 유의미한 수준에서 존재하던 기초연금에 대한 비노인 세대의 비선호 및 보육정책에 대한 노인세대의 비선호를 완화시켜 세대 간 인식의 차이를 좁혀 세대 갈등 가능성을 낮추는 것으로 분석되었다. 하지만 2013년 보편보육 도입 결과, 해당 정책 영역에 대한 노인세대의 비선호가 발현되어 노인세대와 비노인 세대 간 통계적으로 유의미한 인식 차이가 나타났고 이는 세대 간 갈등 가능성이 높아진 것으로 해석할 수 있다. 이러한 분석결과들은 복지제도와 세대 갈등의 관계가 갈등강화론 혹은 갈등완화론이 상정하는 것처럼 단방향 적이지 않음을 의미한다. 복지제도의 확대와 세대 갈등의 관계는 사회 구성원들이 가지고 있는 '자격 있는 빈자'에 대한 인식에 따라, 각 세대가 현재 누리고 있는 수혜 범위에 따라, 마지막으로 자신의 수혜가능성을 의미하는 '자기이해'와 가족 내 타 세대 구성원의 수혜 가능성을 의미하는 '확장된 자기이해'에 따라 달라질 수 있다.

셋째, '이타성' 혹은 '확장된 자기이해'라는 요소가 복지인식의 형성에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다는 점도 확인하였다. 자기이해요인에 입각해서 다른 연구

들은 각 생애주기적 단계에 속한 세대의 수혜와 직결되는 제도들(예, 노인의 경우 연금제도)의 확대만을 선호하고, 자신의 세대에 직접적인 관계가 없거나 부담을 가중시킬 수 있는 제도들(예, 노인의 경우 보육제도)의 확대는 원하지 않는다고 평가해 왔다. 하지만 본 연구에서 각 세대의 직접적인 이해가 걸린 복지제도와 선호하지 않는다고 간주되던 제도들(예, 노인의 경우 보육제도)에 대한 인식을 함께 분석해 본 결과, 각 세대는 자신의 생애주기에 해당하지 않는 세대의 이해가 증진되는 정책에 대해서도 높은 지지를 보였다³³⁾. 또한, 타 세대에 대한 이타성과는 별도로, 가족 내 타 세대 구성원의 이익을 고려하는 ‘확장된 자기이해’가 존재한다는 것을 실증하였다. 이는 결국 사회구성원들이 부양에 대한 사회화가 이루어지지 못하면 그것이 결국 자신과 가족의 부담이 된다는 점을 인지하고 있다고 볼 수 있다. 결국, 정부의 노후소득보장기능 강화에 대해서 프라임 세대나 청년 세대가, 보육정책 확대에 대해서 노인세대나 장년 세대가 반대해야 할 이유가 줄어든다는 의미이다. 이는 가족 내 세대 관계에서의 경험이 사회 내에서의 세대 간 관계와 복지 영역에 대한 인식 형성으로 이어진다는 Blome et al.(2009) 이론적 프레임이 타당할 수 있음을 보여주는 증거이다. 하지만 ‘확장된 자기이해’는 정책의 변화에 의해 민감하게 영향을 받거나 조정되지는 않았다. 그렇다 해도, 타 세대의 이익을 ‘변수’가 아닌 ‘상수’로 고려하는 집단이 한 세대 내에 있다는 것은 그만큼 세대 간 충돌이 격화되는 것을 방지하는 완충지대가 존재한다는 것을 의미한다. 이 영역을 어떻게 활용해야 할지는 추후 연구를 통해 더 밝혀가야 할 것이다.

넷째, 복지인식에 있어서의 한국적 특수성이 나타났다. 서구 국가들을 대상으로 한 연구들은 돌봄의 사회화 및 복지국가의 탈젠더화가 여성의 사회경제적 지위 향상과 맞물려 이루어졌기에 여성은 남성보다 더 복지정책의 확대를 지지하는 경향을 보였다는 점을 지적한다(Hicks, 2001; Bonoli and Häusermann, 2009). 하지만 본 연구의 분석결과에 따르면, 노후소득보장과 보육 영역에 대해서 여성보다는 남성이 더 정부의 적극적인 역할을 원하는 것으로 나타났다. 전자의 경우, 한국의 남성들이 유교 문화의 영향으로 인하여 남성들이 여성들보다 부모 부양 및 가

33) 2013년의 경우, ‘아이를 키우는 가족 지원’에 대한 노인세대의 선호수준은 3.56으로 프라임 세대의 3.51보다 더 높게 나타났다(표7 참조).

족부양에 더 큰 책임감을 느끼고 있기 때문으로 볼 수 있다(홍백의 외, 2016). 하지만 보육 영역에 대한 답은 명확치 않다. 여성들에게 가족의 부담과 위험이 집중되었던 ‘한국 가족’의 위기상황(Chang and Song, 2010)에 대해 여성들이 남성들을 상대로 ‘인정투쟁’을 벌이는 것일 수도 있고, 여성들의 ‘인정투쟁’에 직면하게 된 남성들이 정부에 더 추가적인 기여를 원하게 된 것 일수도 있다. 이에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것이다³⁴⁾.

다섯째, 세대별로 ‘자기이해요인’이 적게 결부된다고 간주되어 온 공공부조에 대한 인식(Blekesaune and Quadagno, 2003; Busemeyer et al., 2009; Svallfors, 2008; 이상록·김형관, 2013)의 경우, 다른 복지 제도의 발달형태에 따라 세대 간 인식차이가 발생할 수 있음을 확인하였다. 2014년 기초연금 도입 이후 노인세대에서는 공공부조에 대한 정책효과로써의 비선호가 나타났는데, 이는 각 세대가 갖는 ‘빈곤층’의 이미지 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 즉, ‘자격 있는 빈자’가 누구이며, 그 집단 주로 속한 세대와 결부되어 있는 복지제도의 구성방식이 어떠한지에 따라서 공공부조에 대한 세대별 인식은 달라지는 것으로 추정된다. 다만, 공공부조의 주 수혜집단인 노인세대가 타 세대에 비해 정부의 추가적인 역할을 덜 원하고 있다는 점에서, 이로 인한 세대 갈등이 촉발될 가능성은 낮아 보인다. 이에 대해서는 추후 면접 등의 질적 연구과정을 통해 검증해 볼 필요가 있겠다.

마지막으로, 복지인식에 관련된 연구방법에 있어서 각 제도에 대한 설문값의 총합지표를 도출하여 이를 종속변수로 비교하는 방식보다, 연금이나 보육, 공공부조 등 개별 제도에 대한 인식을 각각 비교·분석하는 것이 복지국가에 대한 개인의 입장이 한 방향으로 규합되지 않는 ‘신 정치’ 시대의 탐구에 더 적합한 것임을 확인하였다. 복지인식에 대한 기존의 연구들은 복지국가에 대한 각 개인의 입장을 단일하게 측정하여 분석하는 방식을 주로 사용해 왔다. 하지만 복지 제도가 다양해지고 그에 따른 이해관계 역시 다변화되었음을 감안할 때, 전체적인 복지국가나

34) 한 가지 단서가 될 만한 연구는 2007년 스페인의 ‘2주 유급 육아휴직’ 전후의 변화를 행정 자료를 결합하여 비교한 Farre & Gonzalez(2019)이다. 연구에 따르면 가족 내에서 남성의 보육 참여가 늘어날수록 추가적인 출산에 부정 영향이 나타났는데, 연구자들은 이를 남성들이 인지하는 추가출산의 기회비용이 증가하였기 때문으로 추측하였다.

재분배에 대한 입장과 개별 제도에 대한 입장이 일치하지 않을 수 있다. 개별 제도에 대한 여러 집단의 인식을 비교함으로써 균열 지점을 찾고 그에 따른 사회적 합의방안을 마련하는 것이 더 타당할 것으로 보인다.

제 3 절. 연구의 정책적 함의와 제언

본 연구의 최종적인 종착점은 세대 간 갈등을 촉발하지 않으면서, 혹은 갈등을 낮추면서 복지제도를 확대해가는 방법에 대한 정책적 제언일 것이다. 본 절에는 이에 대한 전망과 대안을 담아 본다.

복지국가의 개혁에 대해 교과서적인 지위를 점하고 있는 Pierson(2001)의 분류 방식을 따르면 2010-14년 한국에서 진행된 기초노령연금의 기초연금으로의 전환과 보편적 보육지원제도의 도입은 복지국가 확대 기초 하에서의 재조준화(recalibration)로 평가할 수 있다³⁵⁾. 기초연금제도는 기존의 노후소득보장제도의 핵심인 국민연금이 지닌 문제들-절반 이하의 수급율과 용돈 수준의 급여액-에 대응하기 위한 제도이다. 노인빈곤의 문제를 기존의 제도인 국민연금이나 국민기초생활보장제도를 통해서 현재 충분하게 대응할 수 없으며, 노동의 불안정성이 증가하면서 안정적인 사회보험 기여를 통해 얻게 되는 충분한 수준의 연금 수급권을 확보하는 것을 계속 어려울 것이기에, 상위 30%를 제외한 노인집단에 집중하여 급여하는 기초연금을 확대시킨 것이다. 보편적 보육지원제도의 경우 여성의 노동시장 참여가 늘어나고 또한 출산율이 낮아지면서 일·가족 양립 및 출산율 증진을 위한 대책으로서 보육서비스가 급격하게 확장된 것이다. 두 정책 모두 기존의 복지제도를 통해 대응하지 못하였던 신사회 위험(new social risk)에 대처하기 위한 제도로 평가할 수 있다.

세대 간 인식 차이의 차원에서 볼 때, 두 제도 확대의 결과에는 차이가 있었다.

35) Pierson(2001)은 복지국가의 개혁의 정책목표가 관대했던 급여수준을 축소하는 비용절감(cost containment), 노동시장에 참여하고 있지 않은 노인이나 실업자, 여성 등을 다시 시장으로 복귀시키는 재상품화(recommodification), 그리고 신사회위험 등 새로운 사회적 요구에 맞추어 제도를 합리화하거나 갱신하는 재조준화(recalibration) 등 세 가지로 집약될 수 있다고 설명한다.

기초연금 확대를 통해 정부의 역할에 대한 세대 간 인식 격차가 축소되고 각 세대가 지니고 있던 기저 선호 역시 완화되었고, 2011년 70% 보육제도의 도입 역시 세대 간 인식 격차를 축소시켰던 바 있다. 그런데, 왜 2013년 보육제도의 보편화는 세대 간 인식의 차이를 벌렸을까? 특히, 2013년에 보육제도에 대한 인식 면에서 노인 세대와 비노인 세대 사이엔 통계적으로 유의미한 차이가 없었는데, 왜 정책효과로써 노인세대의 비선호가 발현되었을까?

이는 두 제도의 급여 자격의 차이와 기존 제도의 수급 범위 차이로 보인다. 기초연금의 경우 ‘자격이 있는 빈자’를 선별하여 집중 지원하는 공공부조적 성격을 내포하고 있고, 2013년 도입된 보편적 보육지원제도의 경우 인구학적 조건만 충족되면 지급되는 보편적 서비스이다. 또한, 2014년 도입된 기초연금의 경우, 기존의 제도인 기초노령연금에 비해서 수급대상이 크게 변한 것은 아니다. 수급집단이 하위 70% 집단으로 표적화된 상태에서 수급액이 크게 상승한 것이기에, 이른바 ‘자격 있는 빈자’로 확정된 집단에겐 추가적인 자원이 돌아간 것이라 해석될 수 있다. 하지만 보편적 보육지원정책의 경우, 2013년 전후로 수급 집단 자체가 크게 증가하였고³⁶⁾ 그 과정에서 맞벌이 여부나 소득계층 등에 관계없이 동일한 서비스(급여 수준)를 제공하는 것을 두고 이른바 ‘자격’ 관련 논쟁³⁷⁾도 존재하였던 바 있다. 즉, 기초연금의 확대는 복지제도의 확장 국면에서 심각한 노인빈곤의 현실에 맞게끔

36) 아동 양육·보육지원 정책의 경우 양육수당과 보육시설 이용 지원으로 나누어 볼 수 있다. 양육수당은 2008년에 대한 법적 근거가 마련된 후, 2013년부터 만5세 이하 영유아에 대해 소득수준과 무관하게 제공되고 있다. 보육시설 이용 지원의 경우, 1999년 시행 이래 2003년까지는 법정 저소득층을 대상으로 하는 취약계층지원사업의 일환으로 시행되다가 이후 지원범위가 확대되어 2011년에는 소득 하위 70%가구의 영유아로, 2013년부터는 소득 수준에 상관없이 모든 영유아 전 계층에 대한 무상보육이 시행되고 있다(한중석·홍재화, 2016).

37) 전체 아동을 대상으로 하는 무상보육이 2013년에 시행된 이후, ‘전업주부’의 자녀도 워킹맘과 동일하게 보육시설을 이용하게 하는 것이 적절치 않다는 보수 언론의 비판이 지속되었고(“하늘이 두 쪽 나는 무상보육은 못한다”, 2013년 8월 26일 동아일보 칼럼) 그 결과 2015년 맞벌이 부부의 자녀는 하루 12시간, 전업주부의 자녀는 하루 7시간만 이용하도록 제한하는 ‘맞춤형 보육제도’를 도입하였다. 이러한 차별정책은 2019년 4월 영유아보육법 개정을 통해 폐지되어, 2020년 3월 시행을 앞두고 있다.

노후소득보장제도를 재조정하면서 동시에 대상층을 일부 선별하여 비용억제를 달성한 반면, 2013년 보육 보편화는 이 부분을 생략하게 되면서 세대 간 인식 격차가 촉발된 것이다.

본 연구의 분석이 이를 인과적으로 보여준 것은 아니지만, 양육·보육 지원 보편화가 야기한 노인 세대에서의 부정적인 정책효과는 제도 자체에 대한 반대라기보다는 정책 우선순위의 문제로 보인다. 노인 세대만을 대상으로 ‘확장된 자기이해’를 지닌 집단과 그렇지 않은 집단을 비교 분석을 했을 때, 보육지원영역에 대해서 ‘저소득 더미’의 부적효과가 명료하게 나타났다는 점에서 이를 추론할 수 있다.

이러한 상황에서 예측 가능한 가장 나쁜 시나리오에는 노인 빈곤에 대한 개선 노력 없이 노인 이외의 세대가 주 수혜집단이 되는 현금지원 복지정제도가 크게 확장되는 경우이다. 대표적인 노후소득보장 정책인 기초연금제도의 70% 선별성을 유지한 상태에서, 타 세대 집단에게 보편적인 현금급여가 우선적으로 주어질 경우 노인 세대는 ‘자격 있는 빈자’에 대해 문제제기하게 될 것이며, 이는 세대 간 갈등의 심화로 귀결될 가능성이 크다. 이러한 예측에 기반하여 세대 갈등이 고조되는 것을 막기 위해 본 연구를 통해 도출할 수 있는 정책적 함의는 세 가지이다.

첫째, 복지제도를 통해 노인 세대의 빈곤과 소외를 개선하는 것이 최우선적 과제이다. 심층면접을 통해 한국 사회 내에서 여러 세대가 생각하고 있는 세대갈등의 문제에 대해서 연구한 이수연 외(2010:192-199)에 따르면, 한국 사회의 구성원들은 ‘경제력’ 문제를 세대 갈등 문제의 핵심 원인으로 제기하고 있다³⁸⁾. 비노인 세대는 현재의 노인세대나 자신들이 노인이 되었을 때를 위하여 정부가 최소한의 경제적 보장책을 만들어주길 원하며, 노인 세대들은 자신들에게 돈이 있어야 자녀

38) 다음은 이수연 외(2010)에 언급된 심층면접 내용의 일부이다.

“물질적으로는 채워 났기 때문에...(중략) 내가 있으니까 지네들이 자주 오잖아요. 지금. 정작 우리 부모님들이 계셨을 때 능력이 안 될 때는 형제간에 오고 가지도 않았는데, 지금 내가 있으니까 죽을 때까지는 자주 오지 않겠어요? 지들한 테 미리 넘겨주기 전까지는.” (노인 남성, 66세)

“연금처럼 나오면 좋겠어요. 희망 사항이지만 70살 넘어가면 어느 정도 다달이 얼마씩 우리나라에서는 힘든 일이지만...(중략) 희망 사항이에요 줄 리는 없지만.”(43세, 여성)

들이 자신들을 인정하고 떠나지 않을 것이라 생각하고 있다³⁹⁾.

그렇다면 노인빈곤과 소외를 줄이기 위해 어떤 정책수단을 사용해 볼 수 있을까? 세대 간 수익비와 관련된 논쟁과정에서 필연적으로 발생하는 형평성 논쟁과, 청년 및 프라임 세대 구성원 가운데에도 국민연금 수급권을 확보하는 집단이 절반 정도 밖에 되지 못할 것이라는 사실을 감안한다면(정인영, 2015), 국민연금을 중심으로 노인 빈곤 상태의 변화를 꾀하는 것은 세대 간 갈등을 축소시키는데 유리하지 않아 보인다⁴⁰⁾. 단기적으로는 소외와 빈곤을 완화하기 위해서 노인 일자리사업의 확대, 자활 사업에서 만 65세 이상에 대한 일률적인 근로무능력자 판정 재고, 국민기초생활보장제도 부양의무자 조항을 삭제 등이 필요하다. 장기적으로는 하위 70%로 선별되어 있는 기초연금 제도 내 수급자들의 급여수준을 일반 조세 재원을 통해 상향하되, 소득 수준에 따라 급여액을 달리 적용하는 방식과 지역 사회 내에서의 보충적인 돌봄 제공⁴¹⁾, 교육, 안전, 환경보호 등의 활동에 참여하는 노인(공

39) 심층면접 결과에 따르면, 노인 세대는 경제력 문제에 더하여 사회구성원으로써의 '인정' 문제를 제기한다.

40) 이 부분에 대해서, 복지패널 복지인식의 설문 구성에 안타까움이 남는다. 자세한 논의는 '연구의 한계'에서 다룬다.

41) 현재 서초구, 광주광역시 등에서 시행중인 손자녀돌보미사업을 '참여소득제'와 결합하여 확대 시행하는 것도 고려해볼 수 있다. 현행 사업은 혈연적 관계가 있는 경우만을 대상으로 노인이 돌봄을 제공하고, 지자체가 시간당 시장임금보다 낮은 수당을 지급하는 방식이다.

하석철과 홍경준(2014)에 따르면 손자녀를 돌보는 조부모는 자녀들로부터 경제적 지원을 기대하고 있다. 하지만 자녀들의 생각은 달랐다. 이재림(2013)에 따르면 취업모들은 자신들의 부모가 제공하고 있는 자녀 돌봄 도움과 노부모에 대한 부양 책임을 연계하지 않고 있었다. 즉, 조부모들이 손자녀를 돌보는 댓가로 자녀들로부터 경제적 부양을 받기를 원하는데, 자녀 세대들은 이를 제공할 의향이 별로 없기에 조부모 돌봄이 오히려 계보학적 의미의 세대 내에서의 갈등 가능성은 높아질 수 있다. 조부모가 손자녀를 전담해서 돌보는 경우, 조부모의 삶의 질이 떨어진다는 점에서도 문제가 있다. 최영과 차승연(2013)에 따르면 전담양육 조부모의 경우, 양육부담을 공유하는 공동양육조부모보다 개인생활이 적고, 양육부담이 크기에 생활만족도가 낮았다. 최혜지(2004)의 연구에서도 주양육 조부모가 공동양육조부모보다 우울 정도가 높고 생활만족도가 낮은 것으로 나타났다.

위의 문제들을 감안하여 혈연관계를 넘어 지역사회 내 1~2 가구의 아동과 일정 교육을 이수한 노인 1명이 연계하여 보충적인 돌봄을 제공하게 하되, 최대 제공시간을 일정 시간 이내(주 10시간 정도)로만 한정하고, 참여 노인을 대상으로 참여소득을 지급하는 보충적 돌봄 제공방식을 고려해볼 수 있을 것이다.

극적으로는 시민)들에게 수당을 지급하는 ‘참여소득(Participation Income)’의 도입⁴²⁾도 고려해야 한다(Atkinson, 1996; Beck, 2014).

둘째, 복지제도의 확대 과정에서 세대 갈등을 예방할 수 있으려면 보편적인 수급권을 제공하는 복지제도의 도입에 더 신중함을 기해야 할 것으로 보인다. 보육 지원이 70% 수준에서 이루어지던 2013년에 노인세대는 프라임 세대보다 더 정부의 보육지원을 지지하고 있었다. 하지만 보육 보편화가 이루어진 이후, 노인 세대와 프라임 세대의 인식은 분기하기 시작한다. 세대 갈등의 관점에서 볼 때는 2011년의 70% 보육제도의 도입이 세대 간 인식의 격차를 좁혔지만, 2013년의 보편화는 그렇지 못했다는 점이 중요하다. 세계가치관조사의 결과에서 드러나듯⁴³⁾, 한국인들이 ‘일’에 대해 매우 큰 가치를 부여하고 있다는 점을 고려하면 무조건적이고 보편적으로 주어지는 급여형태는 정치적으로 지지를 확장하기도 어려울뿐더러, ‘자격 있는 빈자’가 누구인지에 대한 세대 간 갈등을 촉발할 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로, 세대 갈등을 줄이기 위해서 비슷한 생애주기에 속한 이들을 같은 ‘세대’로 통칭하는 편의적인(conventional) 인식의 균열지점을 발굴해야 한다. 십수년 전, 한 영화감독이 쓴 칼럼에는 이런 내용이 담겨 있었다. “세계는 넓어서 할 일이 많은 노인이 있고 장기 두고 막걸리 마시는 것 말고는 할 일이 없는 노인이 있다.... 노인 일반은 없다. 살아온 햇수가 많다는 것 말고는 노인이라는 하나의 이름으로 불러 마땅한 어떤 공통점도 존재하지 않는다⁴⁴⁾.” 본 연구에서는 같은 노인 세대 또는 프라임세대에 속한 구성원이라도 각각 가구 내에 손자녀나 노인이 있는 ‘확장된 자기이해’에 속하는 경우 같은 세대 내 그렇지 않은 구성원들과는 다른 복

42) Atkinson(1996)은 현행 복지제도의 문제점들을 지적하면서, 그에 대한 대안으로 참여소득을 제안한다. 참여소득은 다른 대안의 형태중 하나인 기본소득(노동시장참여나 여타 활동 없이 무조건적이고 보편적으로 지급하는 급여)의 대척점에 있다. 그는 기본소득이 ‘참여’를 조건으로 지급되어야 하며, 이러한 급여가 사회보험방식과 유기적으로 결합되어야 한다고 주장한다.

43) 95페이지의 [표22] 세계가치관조사(WVS): “당신의 삶에 일이 얼마나 중요합니까?” 참조.

44) 이수인, 한겨레21 제551호 커버스토리, 2005년 3월

지인식을 가질 수 있음을 확인하였다. 특정 생애주기 단계에 있는 집단 전체를 하나의 이해관계를 지닌 집단으로 보기보다는 그 내부에 존재하는 다양한 하부구조를 발굴하고 동원(mobilize)함으로써 특정한 사회 제도 및 복지 제도를 지지하는 유연한 동맹을 형성하는 정치공학적인 기술이 지속가능한 복지국가를 위해 필요한 시점이다.

제 4 절. 연구의 한계

본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다.

첫째, 분석에 투입된 복지인식 전/후 측정 시기와 개입(treatment)으로 간주되는 정책변화 시점이 3개월 정도 겹치는 부분이 있다. 본 연구에서 사용되는 이중차분법은 개입 전과 후에 측정된 정책대상의 변화를 차분하여 그 효과를 추정하는 방식이다. 분석의 초기값에 해당하는 복지패널 8차 조사는 2013년 1월부터 6월 8일 사이에 이루어졌기에, 2013년 3월부터 6월 사이에 조사된 자료의 경우 2013년 3월에 시행된 전 계층 무상보육 및 양육수당 지급 시행에 따라 오염되었기에 ‘처치집단 초기값의 독립성 가정(no effect on the pre-treatment population)’에 일부 위배된다. 복지패널 데이터셋에는 조사일이 따로 적혀있지 않아서 오염된 케이스를 따로 분리할 수가 없었다. 위 가정을 충족시키기 위해 2010년에 조사된 5차 데이터를 쓰는 방법도 있겠으나, 이 경우 외생적 요인의 영향에 의해서 순수한 정책효과 해석이 더 어려워지기에 위와 같은 한계에도 불구하고 8차 데이터를 사용하였다.

둘째, 복지인식 설문구성이 중간에 달라져서 그 의미상 해석에 한계가 있다. 개별 복지영역에 대한 정부책임성을 묻는 설문항목중 ‘노후소득보장 개념’에 해당하는 측정문항이 8차(2013년) 설문지에는 ‘국민연금(노령연금)’으로 표기되었다가, 11차(2016년)에 ‘국민연금(기초연금)’으로 변경되었다. 물론 기초연금제도는 기초노령연금 제도를 확대한 것이지만, 그 수령액에 있어서 상당한 차이가 있고 2013년 박근혜 정부 출범 초기 기초연금 재원 논란을 거치면서 국민연금과 기초연금의 재원 차이에 대한 인식이 대중적으로 부각된 바 있다. 11차 조사에서 ‘국민연금(기초

연금)에 대한 설문은 정부 책임성 동의수준과 추가 재정 부담의향을 묶어놓은 일종의 ‘딜레마’ 문항인데, 응답자의 선택이 국민연금보험료에 대한 추가 부담이 가능하다는 것인지, 아니면 일반 조세를 더 낼 수 있다는 의미인지가 불분명해지는 문제가 있다. 본 연구에서 드러난 것처럼 노후소득보장에 대한 정부 역할에 대해 세대 간 인식 차이는 크지 않지만, 각 세대가 구체적인 수단을 무엇으로 인식한 것인지 분명치 않다. 그래서 본 연구에서도 국민연금이나 기초연금 같은 제도가 아닌 ‘노후소득보장’이라는 포괄적인 개념어를 사용할 수밖에 없었다는 점에서 아쉬움이 남는다.

셋째, ‘확장된 자기이해’에 대한 판단 방식의 문제이다. 본 연구에서도 ‘확장된 자기이해’의 항목을 구성함에 있어서 다른 세대 구성원이(즉, 노인세대 기준으로는 아동) 가구 내에 함께 살고 있는 경우에만 ‘확장된 이해관계’를 갖는다고 코딩하였다. 이는 조사 자체가 ‘가구’ 중심이어서 원 가족으로부터 분리하여 따로 가족을 형성한 경우, 해당 가족에 대하여 별다른 정보가 주어지지 않기 때문이다. 또한, 노인 세대의 확장된 자기이해는 ‘만 16세 미만의 아동’이 가구 내에 있는 경우인데, 본 연구에서 2013-14년 사이 정책변화가 일어났다고 보는 집단은 영유아 대상 보육지원정책이다. 대상층을 미취학 아동으로 한정하는 편이 좋겠지만, 이 경우 케이스 부족 문제로 분석이 어려워 불가피하게 미성년자가 함께 가구를 이루고 있는 경우로 확장할 수 밖에 없었다. 프라임 세대의 경우와 마찬가지로, 함께 살고 있지는 않지만 ‘부모나 조부모가 생존해 계시는 경우’는 ‘확장된 자기 이해’ 내에 포함되지 못하였으며, 이는 자료상의 한계이다. 그럼에도 불구하고, 분석을 통해 도출된 결론은 ‘확장된 자기이해’ 해당자를 최소화하여 추정한 보수적인 결과이기 때문에 그 의미를 해석함에 있어서 무리는 없을 것으로 보인다.

넷째, 본 연구는 가족 내 세대 관계를 통해 세대 갈등을 줄일 수 있을 것으로 간주하였는데, 가족 구성원 간의 상호작용에 대해서는 분석에 고려하지 못하였다. 일부 연구들은 이를 가족 내 물질적 지원과 정서적 지지 등으로 구분하여 상호작용의 빈도와 수준을 측정하기도 하였는데, 복지패널에는 가족 구성원 간 상호작용에 대해서 자세한 기록이 남아있지 않았다. 이 부분은 추후 다른 자료를 사용하는 연구를 통해 보완해야 할 것이다.

참고문헌

- Akosa Antwi, Y., Moriya, A. S., & Simon, K. (2013). Effects of federal policy to insure young adults: evidence from the 2010 Affordable Care Act's dependent-coverage mandate. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 1-28.
- Albertini, M., Kohli, M., & Vogel, C. (2007). Intergenerational transfers of time and money in European families: common patterns -different regimes?. *Journal of European social policy*, 17(4), 319-334.
- Alesina, A., & La Ferrara, E. (2005). Preferences for redistribution in the land of opportunities. *Journal of public Economics*, 89(5-6), 897-931.
- Angrist, J. D., and W. N. Evans. (1998). "Children and their Parents' Labor Supply: Evidence from Exogenous Variation in Family Size," *American Economic Review*, Vol. 88, No. 3, 1998,
- Angrist, J. D. & Pischke J-S. (2015). *Mastering 'Metrics: the path from cause to effect*, Princeton Univ. Press, 강창희·박상곤 역, <고수들의 계량경제학: 인과관계란 무엇인가>, (주) 시그마프레스
- Atkinson, A. (1996). The Case for a Participation Income. *Political Quarterly*, 27 (1), 67-70.

- Armingeon, Klaus (2006). "Reconciling Competing Claims of the Welfare State Clientele," in Klaus Armingeon and Giuliano Bonoli (eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. London: Routledge
- Baranowska & Gebel, M. (2010). The determinants of youth temporary employment in the enlarged Europe: Do labour market institutions matter?. *European Societies*, 12(3), 367-390.
- Beck, U. (2014). *The brave new world of work*. John Wiley & Sons.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth(2000). *Was kommt nach der Familie? Einblicke in neue Lebensformen*, CH Beck., 박은주 옮김(2005), 『가족 이후에 무엇이 오는가』, 새물결.
- Bengtson, V. L., Furlong, M. J., & Laufer, R. S. (1983). Time, aging, and the continuity of social structure: themes and issues in generational analysis. *Journal of Social Issues*, 39(4), 45-71.
- Blekesaune, M., & Quadagno, J. (2003). Public Attitudes toward Welfare State PoliciesA Comparative Analysis of 24 Nations. *European sociological review*, 19(5), 415-427.
- Birnbaum, S., Ferrarini, T., & Nelson, K. (2017). *The Generational Welfare Contract: Justice, Institutions and Outcomes*. Edward Elgar Publishing.
- Blome, A., Keck, W., & Alber, J. (2009). Family and the welfare state in Europe: Intergenerational relations in ageing societies. Edward

Elgar Publishing.

Bonoli, Giuliano., 2000, *The Politics of Pension Reform*, Cambridge University Press.

Bonoli, G., & Häusermann, S. (2009). Who wants what from the welfare state? Socio-structural cleavages in distributional politics: Evidence from Swiss referendum votes. *European societies*, 11(2), 211-232.

Bonoli, G., & Reber, F. (2010). The political economy of childcare in OECD countries: Explaining cross-national variation in spending and coverage rates. *European Journal of Political Research*, 49(1), 97-118.

Buchanan, N. H. (2005). *Social Security, Generational Justice, and Long-Term Deficits*. Newark, NJ: Rutgers Law School (Newark) Faculty Papers. Working Paper No. 20.

Bussemeyer M., Goerres A., Weschle S., (2009), Attitudes towards redistributive spending in an era of demographic ageing: the rival pressures from age and income in 14 OECD countries, *Journal of European Social Policy* 2009 19: 195

Button, J., & Rosenbaum, W. (1990). Gray Power, Gray Peril, or Gray Myth? The Political Impact of the Aging in Local Sun Belt Politics. *Social Science Quarterly*, 71(1), 25.

- Chang, Kyung-Sup and Song, Min-Young (2010), The Stranded Individualizer Under Compressed Modernity: South Korean Women in Individualization Without Individualism, *British Journal of Sociology*, 61(3): 540-65.
- Daatland, S. O., & Lowenstein, A. (2005). Intergenerational solidarity and the family-welfare state balance. *European Journal of Ageing*, 2(3), 174-182.
- Drago, F., Galbiati, R., & Vertova, P. (2009). The deterrent effects of prison: Evidence from a natural experiment. *Journal of political Economy*, 117(2), 257-280.
- Erk, J. (2017). Is age the new class? Economic crisis and demographics in European politics. *Critical sociology*, 43(1), 59-71.
- Esping-Andersen, G., & Sarasa, S. (2002). The generational conflict reconsidered, *Journal of European social policy*, 12(1)
- Esping-Andersen, G. (2009). Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles. *Polity*. 주은선, 김영미 역, 〈끝나지 않은 혁명〉, 나눔의 집
- Etzioni A, (2012). Greedy geezers? That's a myth, *Opinion Special to CNN*, edition.cnn.com/2012/08/22/
- Erikson, R. S., & Tedin, K. L. (2015). Political Socialization and Political Learning, *American public opinion: Its origins, content and*

- impact. Routledge.
- Fair, R. C., & Dominguez, K. M. (1987). Effects of the changing US age distribution on macroeconomic equations, NBER Working paper series No. 2280
- Fullerton Jr, H. N. (1989). New labor force projections, spanning 1988 to 2000. *Monthly Lab. Rev.*, 112, 3.
- Goerres, A., & Tepe, M. (2010). Age-based self-interest, intergenerational solidarity and the welfare state: A comparative analysis of older people's attitudes towards public childcare in 12 OECD countries. *European Journal of Political Research*, 49(6)
- Goerress, A. & Prinzen, K. 2011. Can We Improve the Measurement of Attitudes toward the Welfare States? *Social Indicators Research*, 78(2).
- Gould, E. D., Lavy, V., & Paserman, M. D. (2004). Immigrating to opportunity: Estimating the effect of school quality using a natural experiment on Ethiopians in Israel. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 489-526.
- Gough Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan Publishing Company.
- Halla, M., Lackner, M., & Scharler, J. (2016). Does the welfare state

- destroy the family? Evidence from OECD member countries. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(2), 292-323.
- Hamil-Luker, J. (2001). The prospects of age war: Inequality between (and within) age groups. *Social Science Research*, 30(3), 386-400.
- Hatcher, L. (1994). *A Step-By-Step Approach to Using SAS for Factor Analysis and Structural Equation Modeling*, SAS publishing.
- Häusermann, S. (2010). *The politics of welfare state reform in continental Europe: modernization in hard times*, Cambridge University Press 남찬섭 역, 실리아 호이저만, 〈복지국가 개혁의 정치학〉, 나눔의 집. 2015. 5
- Hicks P., (2001). "Public Support for Retirement Income Reform," *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers* 55, OECD Publishing.
- Huber E. and Stephens J. D. (2001), *The Politics of Welfare State after the Golden Age, Development and Crisis of the Welfare State*, The University of Chicago Press
- Huntington, S. P. (2006). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Jaeger, H. (1985). Generations in history: Reflections on a controversial concept. *History and Theory*, 24(3), 273-292.

Jureit, U., & Wildt, M. (Eds.). (2005). Generationen: zur Relevanz eines wissenschaftlichen Grundbegriffs. Hamburger Edition. 한독젠더문화 연구회 역, 올리케 유라이트, 세대란 무엇인가? 카를 만하임 이후 세대담론의 주제들, 한울아카데미

Kananen, J., & Taylor-Gooby, P. (2007). "Public attitudes and new social risk reform." *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. Routledge, 2007. 101-117.

Kaushal, N., & Kaestner, R. (2001). From welfare to work: Has welfare reform worked?. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 20(4), 699-719.

Kohl J (2003) Citizens' opinions on the transition from work to retirement. Paper for the ISSA 4th International Research Conference on Social Security in a Long Life Society, Antwerp

Kohli, M. (1996) *The Problem of Generations: Family, Economy, Politics*, Collegium Budapest: Public lecture series

Kohli, M. (2006) Aging and justice. In: Binstock RH, George LK (eds) *Handbook of aging and the social sciences*, 6th edn. Academic Press, San Diego,

Kohli, M. (2010). Age groups and generations: Lines of conflict and potentials for integration. In *A Young Generation Under Pressure?* (pp. 169-185). Springer, Berlin, Heidelberg.

Kotlikoff, L. J., & Burns, S. (2004). The Coming Generational Storm: What You Need to Know About America's Economic Future.

Larsen, C. A. (2008). The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support. *Comparative political studies*, 41(2), 145-168.

Lechner, M. (2011). The estimation of causal effects by difference-in-difference methods. *Foundations and Trends in Econometrics*, 4(3), 165-224.

Lijphart, A., & Crepaz, M. M. (1991). Corporatism and consensus democracy in eighteen countries: Conceptual and empirical linkages. *British Journal of political science*, 21(2), 235-246.

Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. Yale University Press.

Lindbeck, A., & Snower, D. J. (1989). The insider-outsider theory of employment and unemployment. MIT Press Books, 1.

Lynch, J. (2006). Age in the welfare state: The origins of social spending on pensioners, workers, and children. Cambridge University Press.

Mannheim, K. (1928). The Sociological Problem of Generations, *Essays on the Sociology of Knowledge*, London: Routledge, 1952.

- Mulligan, C. B., & Sala-i-Martin, X. (1999). Gerontocracy, retirement, and social security (No. w7117). National Bureau of Economic Research.
- Myles, J. (1989). Old age in the welfare state: The political economy of public pensions. Univ Pr of Kansas.
- OECD (2013). How do early childhood education and care (ECEC) policies, systems and quality vary across OECD countries?, Education Indicators in Focus, Feb 2013.
- OECD. (2016), Terms of References OECD project on the distribution of Household Incomes.
- Page, B. I., & Shapiro, R. Y. (1983). Effects of public opinion on policy. American political science review, 77(1), 175-190.
- Pampel, F. C. (1994). Population aging, class context, and age inequality in public spending. American Journal of Sociology, 100(1), 153-195.
- Pierson, Paul, (2001). "Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States." The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Ponza, M., Duncan, G. J., Corcoran, M., & Groskind, F. (1988). The guns of autumn? Age differences in support for income transfers to the young and old. Public Opinion Quarterly, 52(4), 441-466.

Preston, S. H. (1984). Children and the elderly: Divergent paths for America's dependents. *Demography*, 21(4), 435-457.

Raifman, J., Moscoe, E., Austin, S. B., & McConnell, M. (2017). Difference-in-differences analysis of the association between state same-sex marriage policies and adolescent suicide attempts. *JAMA pediatrics*, 171(4), 350-356.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*, Cambridge. Mass.: Harvard University.

Shalev, M. (1983). The social democratic model and beyond: Two generations of comparative research on the welfare state. *Comparative social research*, 6(3), 315-351.

Svallfors, S. (2008). The generational contract in Sweden: Age-specific attitudes to age-related policies. *Policy & Politics*, 36(3), 381-396.

Swank, D. (2002). *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*. Cambridge University Press.

Swift, A., Marshall, G., Burgoyne, C., & Routh, D. (1995). Distributive justice: Does it matter what the people think? In J. R. Kluegel, D. S. Mason & B. Wegener (Eds.), *Social justice and political change: Public opinion in capitalist and post-communist states*.

Taylor-Gooby, Trine Larsen, Johannes Kananen. (2004). *Market means*

- and welfare ends: the UK welfare state experiment. *Journal of social policy*, 33(4), 573-592. 〈시장수단과 복지목적: 영국 복지국가의 실험 (2004)〉, 사회투자와 한국 사회정책의 미래, 김연명 편, 2006
- Tepe, M., & Vanhuysse, P. (2009). Are Aging OECD Welfare States on the Path to Gerontocracy?: Evidence from 18 Democracies, 1980-2002. *Journal of Public Policy*, 29(1), 1-28.
- Timonen, V., Conlon, C., Scharf, T., & Carney, G. (2013). Family, state, class and solidarity: Re-conceptualising intergenerational solidarity through the grounded theory approach. *European Journal of Ageing*, 10(3), 171-179.
- Uhlenberg, P. (2009). Children in an aging society. *Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 64(4), 489-496.
- Ulmanen, P., & Szebehely, M. (2015). From the state to the family or to the market? Consequences of reduced residential eldercare in Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 24(1), 81-92.
- Van Kersbergen, K. (2006) 'The politics of solidarity and the changing boundaries of the welfare state', *European Political Science* 5(4): 377-393.
- Van Kersbergen, K. & Vis, Barbara. (2013) *Comparative Welfare State Politics Development, Opportunities, and Reform*, Cambridge Univ. Press, 남찬섭 역, 〈복지국가 개혁의 도전과 응전-복지국가정치의

비교연구>, 나눔의 집, 2017

Vis, Barbara. (2010). Politics of risk-taking: welfare state reform in advanced democracies. Amsterdam University Press.

Weaver, R. K. (1986). "The Politics of Blame Avoidance", Journal of Public Policy 6(4)

Wilcox, D. W. (1989). Social security benefits, consumption expenditure, and the life cycle hypothesis. Journal of Political Economy, 97(2), 288-304.

Williamson, J. B., Watts-Roy, D. M. & Kingson, E. R. (eds.) (1999). The Generational Equity Debate. New York, NY: Columbia University Press.

Williamson, J. B., McNamara, T. K., & Howling, S. A. (2003).
Generational equity, generational interdependence, and the framing of the debate over social security reform. Journal of Sociology and Social Welfare, 30, 3.

Williamson, J. B., & Rhodes, A. (2011). A critical assessment of generational accounting and its contribution to the generational equity debate. International Journal of Ageing and Later Life, 6(1), 33-57.

Wing, C., Simon, K., & Bello-Gomez, R. A. (2018). Designing difference

in difference studies: best practices for public health policy research. Annual review of public health, 39.

강성호, (2011). 부양의식 및 공적이전소득의 사적이전소득 구축효과와 소득보장 효과, 한국재정정책론집, 제 13권 1호, 한국재정정책학회

강신욱, 이현주, 김석호, 박수진, 박은경. (2012). 사회통합지수 개발연구, 대통령 소속 사회통합위원회.

강우진. (2015). 세대 간 상생을 위한 사회지출의 개선방향, 김희삼 편, 세대 간 갈등의 분석과 상생 방안의 모색, KDI 연구보고서

강창희, 이정민, 이석배, 김세움. (2013). 관광정책 및 관광사업 프로그램 평가방법, 문화체육관광부 연구개발보고서

김문길, 김태완, 오미애, 박형준, 신재동, 정희선, 이상록 등. (2016). 2016년 한국 복지패널 기초분석 보고서, 한국보건사회연구원 연구보고서 2016-30

김미곤, 이태진, 송태민, 우선희, 김성아. (2018). 2018년 사회보장 대국민 인식조사 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원

김미숙, 정경희. (2010). 2010년 복지서비스정책의 변화와 전망, 보건복지포럼, 2010년 1월호, 통권 159호.

김상균. (1992). 한국인의 복지의식, 사회과학과 정책연구, 제 16권 1호.

김상균·김원오, (1995). 90년대 한국인의 복지의식에 관한 연구. 한국사회복지학, 25, 1-33.

- 김신영. (2010). 한국인의 복지의식 결정요인 연구: 국가의 공적책임에 대한 태도를 중심으로, 조사연구, 11권 1호
- 김영란. (1995). 한국인의 복지태도에 대한 경험적 연구: 계급 및 이데올로기와의 관계를 중심으로, 고려대학교 박사학위 청구논문
- 김연명. (2015). 국민연금이 세대간 형평성을 저해하는가?: 현세대의 ‘이중부담’ 구조에 근거한 국민연금 세대간 형평성의 재해석, 사회복지정책, 42권 4호
- 김영순·여유진. (2011). 한국인의 복지태도. 경제와사회, 211-240.
- 김영순·여유진. (2015). 한국인의 복지태도는 어떻게 변화하고 있는가? 사회경제적 지위 변수의 영향력을 중심으로, 2015 사회정책연합 학술대회 발표문
- 김왕배. (2019). 감정과 사회: 감정의 렌즈를 통해 본 한국사회, 한울아카데미
- 김태완, 이주미. (2017). 아동빈곤의 특성과 청년기의 영향. 보건복지포럼, 254, 95-110.
- 김희삼. (2008). 사적소득이전과 노후소득보장, 한국개발연구, 제 30권 1호
- 김희삼. (2015). 세대 간 갈등의 분석과 상생 방안의 모색, KDI 연구보고서
- 김희자. (1999). 한국인의 복지태도의 분화. 한국사회복지정책학회 논문집, 제8집.
- 남재욱·신혜리. (2017). 기초연금 수급경험에 따른 수급자의 복지인식 변화에 관한 연구. 사회보장연구, 33(2), 41-75.

노대명. (2016). 기초생활보장제도 개편: 취지와 경과 그리고 향후 과제, 보건복지포럼. 2016년 11월

문진영, 김윤영. (2015). 소득보장과 사회서비스의 교환관계 (trade-off) 연구. 한국사회복지학, 67(4), 203-226.

민인식 최필선(2009). STATA 패널데이터 분석, 한국STATA학회

박경숙, 서이중, 장세훈 (2012). 세대간 소통 및 화합방안 마련을 위한 조사 연구, 대통령소속 사회통합위원회

박경숙, 서이중, 김수중. (2013). 세대 갈등 의 소용돌이: 가족, 경제, 문화, 정치적 메커니즘. 다산출판사.

박길성. (2011). 한국사회의 세대갈등. 한국사회, 12(1), 3-25.

박만섭, 연제호. (2015). 연금제도와 사회적 연대. 한국사회, 16(2), 191-221.

박명호. (2009). 2008 총선에서 나타난 세대 효과와 연령 효과에 관한 분석. 한국정당학회보, 8(1), 65-86.

박미희. (2017). OECD 국가의 청년 NEET 결정요인 연구-노동시장 구조변화와 사회정책의 조절효과, 서울대학교 사회복지학과 박사학위 청구논문

박재홍. (2017). 세대 차이와 갈등: 이론과 현실, 경상대학교 출판부.

- 박 준, 김용기, 이동원. (2009). 한국의 사회갈등과 경제적 비용, 삼성경제연구소.
- 박지순, 김상호, 방준식, 김미영. (2010). 우리나라 단체협약 적용률에 관한 실태 파악과 외국사례, 고용노동부 학술용역사업
- 백정미·주은선·김은지. (2008). 복지인식 구조의 국가간 비교-사민주의, 자유주의, 보수주의 복지국가와 한국. 사회복지연구, 37, 319-344.
- 석재은. (2010). 이중차이모델에 의한 공적연금제도의 영향 분석. 사회보장연구, 26(3), 73-98.
- 성경룡. (2015). 세대균열과 세대연대. 한국사회복지학, 67(4), 5-29.
- 송호근. (2003). 한국, 무슨 일 이 일어나고 있나: 세대, 그 갈등과 조화의 미학. 삼성경제연구소.
- 신광영. (2009). 세대, 계급과 불평등. 경제와사회, 35-60.
- 신광영·조돈문·이성균. (2003). 경제 위기와 한국인의 복지의식, 집문당
- 신광영·문수연. (2014). 계급, 젠더와 대학생 사교육. 산업노동연구, 20(1), 31-64.
- 신현중. (2008). OECD 국가의 아동 및 노인복지 지출규모의 상쇄현상 추세와 아동빈곤율과의 관계. 정책분석평가학회보, 18, 99-126.
- 손병돈. (2016). 집단간 복지태도의 차이 결정요인. 보건사회연구, 36(4), 5-34.
- 안상훈. (2000). 복지정치의 사회적 균열구조에 관한 연구-계급론의 한계와 새로

- 운 분석틀. 한국사회복지학, 43, 193-221.
- 안상훈. (2009). 한국의 친복지태도 결정요인과 그 경로구조에 관한 탐색적 연구. 한국사회정책, 16(1), 163-192.
- 안승재·은 석·홍백의. (2018). 동아시아의 가족가치 비교 척도 개발에 대한 연구. 한국가족복지학, 60, 73-100.
- 우석진. (2018). 정책분석을 위한 STATA, 지필미디어
- 윤상철. (2009). 세대정치와 정치균열. 경제와사회, 61-88.
- 은석. (2015). 교육 및 사회정책의 출산율 고양효과에 대한 비교 연구. 보건사회 연구, 35(2), 5-31.
- 은석. (2016). 생태주의와 복지국가는 결합할 수 있는가?. 비판사회정책, (53), 213-245.
- 은석·안승재·함선유·홍백의. (2018). 세대 차이인가, 계층 차이인가?. 아시아리뷰, 8(1), 41-74.
- 이경배. (2018). 기초연금 확대가 노인가구의 사적이전소득에 미치는 영향에 관한 연구: 재정패널조사 자료를 이용하여. 재정학연구, 11(1), 77-107.
- 이상록·김형관. (2013). 한국사회에서의 세대와 복지태도. 사회과학연구, 29(3), 433-458.
- 이상은, 김희찬. (2019). 한국인 복지인식의 변화와 국제비교. 비판사회정책, (62),

213-250.

이성균. (2002). 한국사회 복지의식의 특성과 결정요인. 한국사회학, 36(2), 205-228.

이수연, 최인희, 김인순, 조은미. (2010). 남녀 노인의 세대갈등 현황과 통합방안 연구, 한국여성정책연구원 연구보고서

이인희. (2005). 복지다원주의의 패러다임에 관한 연구. 한국정책과학학회보, 9(4), 215-237.

이재림. (2013). 손자녀 양육지원에 따른 조모와 취업모의 관계 경험. 한국가정관리학회지, 31(2), 1-24.

이중섭. (2009). 한국인의 복지의식에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 사회복지정책, 36(4), 73-99.

장경섭. (2009). 가족, 생애, 정치경제: 압축적 근대성의 미시적 기초, 창비.

장경섭. (2011). 개발국가, 복지국가, 위험가족. 한국사회정책, 18(3), 63-90.

전병목. (2015). 세대 간 상생을 위한 공적연금제도의 개혁 방안, 김희삼 편, 세대 간 갈등의 분석과 상생 방안의 모색, KDI 연구보고서

전상진. (2004). 세대 개념의 과잉, 세대연구의 빈곤. 한국사회학, 38(5), 31-52.

전승훈·박승준. (2012). 공적이전소득의 사적이전소득 구축효과: 노인가구와 비노인가구에 대한 비교 분석. 경제연구, 30(2), 63-92.

- 전영준. (2012). 복지지출 확대가 세대 간 형평성에 미치는 효과 분석 : 세대 간 회계를 이용한 접근, 한국개발연구, 제 34권 3호
- 정인영. (2015). 국민연금 사각지대 완화를 위한 제도적 개선방안 연구. 사회복지정책, 42(2), 33-62.
- 정세희·문영규. (2015). 복지인식에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 한국정책연구, 15(4), 23-46.
- 정재기. (2007). 한국의 가족 및 친족간의 접촉빈도와 사회적 지원의 양상. 한국인구학, 30(3), 157-178.
- 정재훈. (2016). 청년 세대와 세대 갈등, 사회적 연대, 2016 한국가족사회복지학회 추계학술대회 자료집
- 정해식, 주은선. (2015). 국민연금과 세대간 계약의 재구성. 응용통계연구, 28(4), 807-826.
- 주은선·백정미. (2007). 한국의 복지인식 지형-계층, 복지수요, 공공복지 수급경험의 영향을 중심으로. 사회복지연구, 34, 203-225.
- 차성란, (2013). 가족돌봄기능의 수행과 세대 갈등, 한국가정관리학회 학술발표대회 자료집, 2013. 5.
- 최균·류진석. (2000). 복지의식의 경향과 특징: 이중성. 사회복지연구, 16, 223-254.
- 최영, 차승연. (2013). 손자녀 돌봄 조부모의 생활만족도에 영향을 미치는 요인.

- 사회복지정책, 40(3), 183-206.
- 최유석. (2017). 세대 간 연대와 갈등의 풍경, 한올아카데미.
- 최유정, 최섯별. (2013). 연령대별 세대 의식과 정치적 태도를 통해 본 세대의 경계. 사회과학연구논총, 29(2), 159-201.
- 최혜지. (2004). 손자, 녀 양육형태가 노부모와 성인자녀의 세대관계에 미치는 영향. 한국노년학, 24(3), 31-49.
- 하석철, 홍경준. (2014). 조부모의 손자녀 돌봄이 성인 자녀와의호혜적 관계 기대에 미치는 영향에 관한 연구: 돌봄 지속 유형에 따른 경제적 지원 기대를 중심으로. 사회복지정책, 41(3), 51-77.
- 한종석, 홍재화. (2016). 보육료 지원정책 변화가 총노동공급에 미치는 영향. 한국조세재정연구원 연구보고서
- 허석재. (2014). 정치적 세대와 집합기억. 정신문화연구, 37(1), 257-290.
- 황남희, 이상현, 양찬미. (2014) .인구구조 변화와 공.사적이전 부담실태 연구.. 한국보건사회연구원
- 홍민기. (2018). 2018 년 최저임금 인상의 고용 효과. 노동리뷰, 43-56.
- 홍백의, 은 석, 안승재. (2016). 가족 범위 인식과 가족 가치에 관한 비교 조사, <아시아의 가족> 최종보고서, 서울대학교 아시아연구소

언론 및 보도 자료

〈노인에 대한 관심을 꺼버리자...철부지 늙은이 이야기를 다룬 영화 ‘고독이 몸부림 칠때’ 감독이 말하는 ‘진짜 노인문제’〉, 한겨레 21, 제551호, 2005년 3월 15일

〈보수층도 ‘분배 신경써라’...美는 금융위기후에도 성장 요구〉, 매일경제, 2017년 1월 11일, <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2017/01/26416/>

〈도움이 필요한 조손가정, 좀 더 세심하게 살피겠습니다〉, 2017년 3월 2일, 정책브리핑 보건복지부 보도자료.

<https://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156186639>

〈하늘이 두 쪽 나는 무상보육은 못한다〉, 2013년 8월 26일 동아일보 김순덕 칼럼, <http://news.donga.com/3/all/20130825/57218242/1>

Abstract

The Relationship between the Expansion of Welfare Institution and Generation Conflict:

- Focusing on Changes in Welfare Consciousness of
Generation by the Introduction of the Basic Pension Scheme
and Universal Childcare in the 2010s-

Eun Suk

Department of Social Welfare,
Graduate School
Seoul National University

The purpose of this study is to examine whether the development of the welfare system would intensify intergenerational conflicts within a society or not. Since the advent of the low fertility-aging society, the issue of sustainability of the welfare state has been raised and it has been continuously pointed out that the excessive expenditure on the old-age income security system may trigger the generation conflict. This study examines how the recognition of generations changed before and after the old-age income security system and childcare system rapidly expanded and it analyses the patterns of change in generational conflicts.

In the previous studies, the argument that generational conflicts are triggered by the development of the welfare system is often posed by

various social science researchers since the early 1980s. Regarding the sources of rising conflicts between generations, the key points of the previous studies are as follows: increasing pension and medical expenditure due to increasing life expectancy, the disparity between generational contributions and benefits, and the ability of the elderly to maximize their self-interest by projecting their interests in welfare politics. In particular, 'self-interest' of each generation is closely related to the entitlement of the welfare system. For example, the pension is designed to give benefits only to the elderly and the childcare is to the young. Since total welfare expenditure usually tends to be limited, the previous studies pointed out that there is a tradeoff between pension and childcare. If individuals only consider his/her interest, the rapid expansion of the welfare system could raise generational conflict.

However, all researchers do not agree with this argument. The counter-argument is mainly raised by the "conflict alleviate theory", labeled in this article, that generational conflicts are reduced by the welfare systems. This is because the generational relationship could be influenced by one's family relation and experience- i.e., the generous pension scheme might reduce family burden. Moreover, Both the young who would be old in the future and the elderly who take care of their grandchildren might not oppose the welfare system from which they commonly benefit.

This study aims to empirically test the hypothesis of conflict theory. For the goal, this study examines the three major research questions. The first question is how the expansion of the welfare system affected the welfare consciousness of generations considering welfare self-interest. The second research question is how the welfare systems without specific generational interest such as public assistance affected

the welfare consciousness of generations(이하 삭제). The third research question is to find out whether people with 'extended self-interest' have a distinct preference differentiated from people without 'extended self-interest' in the same generations; e.g., the elderly who have grandchildren v.s. the elderly who do not, and the prime age generation who reside with elderly in the same households v.s. the prime age generation who do not.

The main results for each research question are as follows. First, since the introduction of the basic pension system, the possibility of intergenerational conflict has decreased in the 'old age income security' area. In 2013 data, the baseline preference of the elderly generation and the baseline non-preference of prime generation were observed. However, due to the policy effects that have occurred since the transition to the basic pension system in 2014, the preferences of elderly generations have decreased and the preference of prime generations has also decreased. In other words, the gap between the generations has narrowed considerably concerning the role of government in the area of securing old age income. This result suggests that the possibility of conflict among generations has decreased since the introduction of the basic pension system.

In the childcare, the effects of the expansion to the lower 70% in 2011 and the introduction of universal childcare in 2013 were different. First, the 70% effect compared to 2010 and 2013 significantly alleviated the base non-preference of the elderly generation for childcare and narrowed the gap between generations. In other words, the 70% childcare scheme lowered the possibility of intergenerational conflict. However, the universalization of childcare effect compare to 2013 and 2016, was somewhat different. Elderly generation with no special

preference for childcare in 2013 expressed their non-preference after the universalization. The non-preference of elderly women was more remarkable.

The results of the second research question are as follows. In terms of the role of the government to support the poor, which many previous studies showed difference between the generations were not significant, this study also shows that there was no statistically significant difference until 2013. However, the results show that there was a negative policy effect on the elderly generation since 2013. This result is affected by different recognition of 'deserving poor' within the welfare system. The reason why negative policy effect take place among the elderly generation is that, they think, it is not necessary to expand the anti-poverty policy separately from the basic pension since 70% elderly generation including the poor already received the increased pension benefits.

The results of the third research question are as follows. It is shown that each individual considers the interests of the other generations in the same household forming the initial preference for each welfare policy. In the case of prime generation members who reside with the elderly, they favored the active role of the government to secure old-age income which is mainly related to the interests of the elderly generation. And the elderly who have children in the household, vice versa, prefer the active role of the government to the childcare. In the case of the 'extended self-interest', it has appeared in the base preference of each group, but it seems that those preferences are not sensitively affected by the policy change.

Unlike the previous studies assuming bilateral relationship between the welfare system and generation conflict, this study empirically

analyzes that generational conflicts could be alleviated or intensified depending on the entitlement of the welfare system. The introduction of the basic pension system in Korea has lowered the possibility of intergenerational conflict, because each generation does not only consider its interests but also the interests of other generations.

Based on these findings, this study suggests that poverty eradication of the elderly generation is the top priority. And policy makers should be cautious when introducing universal welfare system to prevent generational conflicts. In addition, this study suggests that the 'extended self-interest' could be useful as a politically cracking point to separate from generation, which shares common interests between different generations.

Keywords: generation conflict, generational clash, elderly-bias, self-interest, new politics, extended self-interest, basic pension, childcare, universalization

Student-number: 2011-30066